

## 책임운영기관 제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구

- 2019. 10. -

이 연구는 국회예산정책처의 연구용역사업으로 수행된 것으로서, 보고서의 내용은 연구용역사업을 수행한 연구자의 개인 의견이며, 국회예산정책처의 공식 견해가 아님을 알려드립니다.

연구책임자

한국정책학회 권기현

# 제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 “책임운영기관 제도 운영실태 분석 및 개선방안 연구”의 최종보고서로 제출합니다.

2019년 10월

- 주관기관명: 한국정책학회
- 연구책임자: 권기현 (성균관대학교)
- 공동연구자: 이대웅 (성균관대학교)  
김화연 (성균관대학교)
- 연구원: 탁성숙 (성균관대학교)  
이다솔 (성균관대학교)

**한 국 정 책 학 회**

# 국문요약

# I. 서론

## 1. 연구배경 및 연구목적

### 가. 연구배경

#### (1) 제도 도입 취지에 부합하지 않는 책임운영기관 지정

- 책임운영기관은 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무가 필요한 기관을 대상으로 책임운영기관을 대통령령으로 지정(설치)함(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 1항)
- 책임운영기관은 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 업무이고, 성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있는 사무이거나, 기관 운영에 필요한 재정 수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무인 경우 지정(설치)할 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제4조 1항)
- 현 시점에서 책임운영기관의 자체수입이 있거나 성과관리의 강화가 필요한 기관이 아님에도 불구하고 책임운영기관으로 지정되어 운영되는 등의 지정 및 해제와 관련된 비판 존재
- 따라서 책임운영기관 지정·해제에 대한 현황 분석 및 개선방안 도출 필요

#### (2) 운영상의 낮은 자율성

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 1)에 의거하여, 기관의 장에게 행정 및 재정, 인사상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임지도록 함
- 책임운영기관에 자율성을 부여하는 이유는 정책집행에 있어 간섭을 배제하고 공정하고 신뢰성을 주기 위함
- 하지만 실질적으로 일부제도(상여금 지급 기준 지정, 초과급 사용 등)를 제외하고는 책임운

---

1) 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제3조(운영 원칙) ① 책임운영기관은 그 기관이 소속된 중앙행정기관(이하 "소속중앙행정기관"이라 한다) 또는 국무총리가 부여한 사업목표를 달성하는 데에 필요한 기관 운영의 독립성과 자율성이 보장된다.

영기관에 부여된 자율성을 충분히 활용하고 있지 못함

- 따라서 책임운영기관에 부여된 자율성이 충분히 활용되고 있는지에 대한 전반적인 정량적 측정과 검토 필요

### (3) 평가의 정합성과 유인체계 등 환류수단의 비활성화

- 책임운영기관은 기관장 성과급을 제외하면 평가 및 환류수단이 활성화되지 못하고 있다는 문제가 있음
  - 예를 들어, 초과수입금 직접 사용 등
- 따라서 책임운영기관의 성과평가 제도 및 환류수단의 활용 현황을 분석하고, 제도의 낮은 활용성에 대한 원인분석 및 개선방안 도출 필요

## 나. 연구목적

### (1) 책임운영기관의 지정 및 해제에 대한 현황 분석 및 사례 연구

- 우리나라 책임운영기관의 지정추이를 살펴보고, 현재 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 따라 지정된 51개 책임운영기관의 지정배경 및 현황에 대해 검토함
- 책임운영기관 중 자체수입이 없고 성과관리를 강화할 필요가 없는 기관에 대한 사례연구를 실시함
  - 특히 책임운영기관 중 유일한 중앙책임운영기관인 특허청의 책임운영기관 존속여부에 대한 사례 연구를 통해 책임운영기관 지정 및 해제에 대한 적합성을 검토함
- 이를 통해 향후 책임운영기관 지정 및 해제에 대한 정책적 함의 제시

### (2) 책임운영기관에 부여된 제도상 자율성 활용정도 분석

- 책임운영기관에 부여된 자율성을 제도별로 나눈 후, 활용정도에 대한 정량분석 실시
  - 책임운영기관에 부여된 조직 및 정원관리, 인사 및 예산 등의 운영상 자율성 제도의 활용도 분석
- 전술한 분석을 통하여 책임운영기관의 자율성의 활용실태를 검토하고 문제점과 원인을 도

출하고자 함

**(3) 책임운영기관 성과평가 및 환류수단의 현황 및 문제점 분석**

- 책임운영기관 성과평가 제도 및 정량적인 성과제도 개선에 대한 현황 검토
- 책임운영기관 성과에 대한 환류수단(기관장 성과급, 초과수입금 직접사용 등)의 활용성을 평가하기 위해 활용성과 효용에 대한 분석을 실시
- 분석을 통해 책임운영기관의 성과평가 제도와 환류수단의 문제점을 진단하여 책임운영기관 성과평가 및 환류제도에 대한 개선방안 제시

**(4) 책임운영기관 제도 운영실태에 대한 개선방안 제시**

- 상기한 바와 같이, 책임운영기관의 지정 및 해제에 대한 현황 분석, 책임운영기관에 부여된 제도상 자율성 활용 분석, 그리고 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 현황 분석을 통해 문제점을 도출하고 이를 토대로 개선방안 제시
- 책임운영기관 운영의 효율성 제고를 위해서는 책임운영기관의 제도 운영실태 분석을 통해 개선방안의 제시가 필요하기에 이에 부합하는 연구를 진행하고자 함

## 2. 연구방법 및 연구범위

### 가. 연구방법

#### (1) 문헌연구 및 현황분석

- 책임운영기관의 설치 및 해제 기준 관련 법령 검토
- 책임운영기관의 운영, 인사관리, 예산집행 등과 관련된 현황 검토
- 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 실태 분석
- 책임운영기관 지정 및 해제와 관련된 통계자료 검토
- 책임운영기관 지정 및 해제와 관련된 기존 국내·외 연구논문 및 보고서 검토

#### (2) 국내 사례연구

- 국내 책임운영기관의 지정 및 해제 원인 및 적합도 분석

#### (3) 정량분석

- 문헌 검토 및 국내·외 사례 연구를 통해 정량분석 틀을 개발하여 조직, 인사, 예산 등의 운영상 자율성의 활용도 파악
  - 책임운영기관 조직 운영상의 자율성 활용도를 파악하기 위해 총액인건비제 활용실태(기구신설, 정원조정, 성과급 등), 임기제 공무원 활용실태(계급별 임기제 공무원 임용 등), 복수직급제 활용실태, 하부조직 활용실태(하부조직 신설, 분장사무 등)에 대한 정량분석을 실시함
  - 인사상의 자율성 활용도를 파악하기 위해 기관장의 인사권 활용실태(차하위 계급 전보권, 차차하위 계급 임용권, 임기제 공무원 임용권 등), 자체 채용시험 활용실태(인력별 자체 채용시험 운용 등), 기관장 성과연봉 활용실태, 성과상여금 지급기준 활용실태에 대한 정량분석을 실시함
  - 예산상의 자율성 활용도를 파악하기 위해 초과 수입금 활용실태(초과수입 직접 관련 경비, 관련 업무 경비 사용 등) 예산 전용 활용실태, 예산 이월 활용실태에 대한

정량분석을 실시함

- 책임운영기관 성과에 대한 환류수단(기관장 성과급, 초과수입금 직접사용)의 활용 성과 효용에 대한 분석

#### (4) 실무자 인터뷰

- 책임운영기관 제도운영실태 및 운영 개선방안에 대한 실무자 의견 수집
- 전문가 자문을 통해 책임운영기관의 제도운영실태와 개선방안에 대한 의견 수집

〈그림 1-A〉 연구모형



#### 나. 연구범위

- 본 연구는 책임운영기관의 제도운영실태분석 및 개선방안 도출을 목적으로 함
- 이를 위한 본 연구의 범위는 2019년 기준 우리나라 책임운영기관 53개를 대상으로 수행함
- 구체적으로 첫째, 책임운영기관의 지정 및 해제, 둘째, 책임운영기관의 운영의 자율성, 셋째, 책임운영기관의 성과평가 및 환류수단 등에 대해 분석하고 개선방안을 도출하고자 함

## II. 이론적 및 제도적 논의

### 1. 책임운영기관 이론적 논의

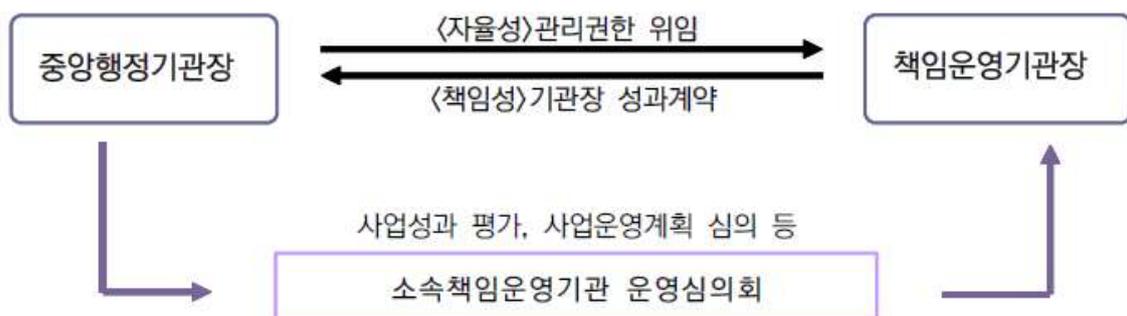
#### □ 개념

- 책임운영기관이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임지도록 하는 행정기관임(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 1항)

#### □ 특징

- 책임운영기관제도는 1970년대 후반부터 영·미 국가에서 행정개혁의 논리로 채택한 신자유주의(neo-liberalism) 혹은 신보수주의(neo-consevatism)를 배경으로 하는 신공공관리론(New Public Management)을 이론적 기반으로 하는데, 전통적인 투입(input) 중심의 정부조직 관리를 산출(output)과 결과(outcome) 중심의 패러다임으로 전환한다는 제도적 의의가 있음(Hood, 1991; Schick, 1996; Talbot et al., 2000; 이경호·박현신, 2016: 37)
- 책임운영기관은 중앙행정기관의 소속기관으로, 일반 소속기관에 비해 상대적으로 조직·인사·예산의 운영상 자율성이 보장되고 성과에 대한 책임이 강화됨으로써 기관 운영의 효율성 제고와 행정서비스 수준의 향상을 지향함

〈그림 2-A〉 책임운영기관 제도 운영원리



## 2. 책임운영기관 제도적 논의

### □ 책임운영기관의 도입배경

- 1980년대 이후 신공공관리론의 확산에 기인하여 OECD 국가들을 중심으로 정부조직이 전통적인 계층제 중심의 관료제모형에서 시장을 중심으로 정부부문의 구조개혁이 일어남(이경호 외 2005: 127)
- 그 가운데 특히 정부부처에서 담당하던 집행기능, 특히 서비스 전달기능을 관리자율성과 성과 책임성을 강조하는 책임운영기관제도가 도입되었음
- 우리나라도 1997년 IMF 경제위기의 여파로 효율성과 성과중심의 행정서비스에 대한 요구가 확산됨. 이에 새로운 정부조직운영시스템을 구축하기 위해 2000년 책임운영기관 제도를 시범 도입하였음

### □ 책임운영기관 제도의 변화

- 1999년 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 및 동법 시행령이 제정됨에 따라 책임운영기관제도 처음 도입된 이후에 업무의 유형화, 인사·조직·예산상의 자율성 확대, 종합평가체계 개선 등 지속적인 제도의 변화가 이루어짐

### □ 책임운영기관 현황

- 책임운영기관은 크게 기관의 지위에 따라 소속책임운영기관과 중앙책임운영기관으로 구분됨. 소속 책임운영기관은 23개 부처에 52개 기관이 있으며, 중앙책임운영기관은 1개의 기관이 있음(행정안전부, 2018)
- 책임운영기관은 사무성격에 따라 조사연구형(조사 및 품질 관리형, 연구형), 교육훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형, 기타형으로 구분함

### III. 연구설계

#### 1. 자료수집 방법

- 본 연구는 책임운영기관들이 제도의 취지에 적합하게 지정(또는 해제)되고 있으며, 실질적인 운영과정 속에서 자율성이 확보되고, 성과관리를 통해 효율적인 조직관리가 이루어지고 있는지 확인하고자 각종 통계자료 및 문헌자료를 분석하고 실무자 인터뷰 등을 실시함
- 본 연구의 다음과 같은 세부목적을 두고 자료 수집을 실시함
  - 책임운영기관의 연도별·기관별 지정 및 해제에 대한 변화를 검토하고 현재 운영되고 있는 기관들의 지정 적합성 여부를 판단
  - 책임운영기관 제도 관계 법령·지침 등에서 보장하고 있는 조직, 인사, 예산 분야의 자율성 특례제도에 대한 기관별 활용실태 분석
  - 책임운영기관의 법령·가이드라인에 따라 시행되고 종합평가에 대한 적정성 분석
  - 책임운영기관 종합평가 결과에 따라 이루어지는 환류제도에 대한 기관별 활용실태 분석
- 문헌조사 및 실태조사는 책임운영기관제도가 도입된 2000년부터 가장 최근에 발표된 2019년 자료 전반을 검토함. 특히 정부보고서, 통계청 통계자료, 언론보도자료, 학계 연구출판물 등을 폭넓게 수집하여 분석함
- 실무자 인터뷰는 8월~10월(약2달간)에 이루어졌으며, 구글 온라인 서베이 시스템을 통해 개방형 질문지를 배포하고 서면으로 의견을 수렴함

#### 2. 인터뷰 분석내용 및 방법

- 본 연구는 조사목적에 적절한 표본설계를 위하여 책임운영기관제도에 대한 기본적인 이해와 경험을 갖춘 직위와 직급, 근속년수를 고려하여 인터뷰 대상자를 추출함
- 조사내용으로는 지정 및 해제, 운영의 자율성, 성과평가의 적절성 등을 포함함.
  - 구체적으로 책임운영기관의 지정 및 해제에 대한 분석을 위해 각 기관의 실무자에게 자신이 속한 기관의 특성을 고려하여 책임운영기관 지정 존속 또는 해제 중 무엇이 더 적합하다고 생각하는지 의견을 질문하였음. 또한, 해당 의견에 대한 구체적인 사유를 기재하도록 하였으며 해제를 원할 경우 선호하는 기관 형태를 명시하도록 하였음(예: 법인화, 일반 행정기관 등)

- 더불어 책임운영기관 자율성에 대한 인식을 함께 조사하였는데, 자율성 제도의 활용을 제약하는 요소로 중앙관리기관 또는 소속중앙행정기관의 관리와 통제, 조직문화, 리더십 등에 대하여 전반적으로 고려한 후 응답할 수 있게 함.

〈표 3-A〉 인터뷰 질문지(일부)

**Q1. 책임운영기관 지정 존속 및 해제에 대한 기관의 의견을 묻는 문항입니다.**

<문1-1> 책임운영기관 존속/지정해제 희망 여부

책임운영 기관(명)	책임운영 기관 의견	존속/해제 희망 사유

<문1-2> 지정 해제 이후 기관 형태 선호

책임운영 기관(명)	해제 이후 기관 형태	사유

**Q2-1. 책임운영기관에 부여된 운영의 자율성 제도의 활용을 제약하는 요소는 무엇이라고 생각하십니까?**

- ① 소속중앙행정기관의 관리와 통제, ② 중앙관리기관(예를 들어, 행정안전부, 기획재정부 등)의 관리와 통제, ③ 책임운영기관의 조직문화, ④ 책임운영기관장의 리더십, ⑤기타

**Q2-2. 책임운영기관에 부여된 운영의 자율성 제도의 활용을 제약하는 요소로 선택한 보기에 대해 이유를 작성해주시오.**

구분(요소)	내용(이유)

### 3. 응답자 특성

- 인터뷰에는 책임운영기관 유형 중 시설관리형과 기타형을 제외한 모든 유형의 기관이 포함됨
- 응답에 참여한 기관으로는 국립국제교육원, 국립기상과학원, 통계개발원, 동남지방

통계청, 호남지방통계청, 충청지방통계청, 국립중앙극장, 국립공주병원, 국립생물자원과, 국립축산과학원, 관세국경관리연수원, 국립아시아문화전당 등이 있음.

- 다만 본 보고서에는 응답자를 특정할 수 없도록 응답자 개인의 특성과 소속기관을 분리하여 기재함
- 전체 응답자의 특성을 살펴보면, 남성과 여성이 비교적 고르게 포함되었으며 학사 이상의 학력을 보유한 30-40대 공무원이 참여한 것으로 확인됨.

〈표 3-B〉 실무자 인터뷰 응답자 특성

구분		명(%)	구분		명(%)
성별	남성	12(54.5)	근속 년수 (공직)	10년 미만	7(31.8)
	여성	10(45.5)		10년 이상 20년 미만	12(54.5)
연령	30대	8(36.4)		20년 이상	2(9.1)
	40대	14(63.6)		결측값	1(4.5)
학력	학사	9(40.9)	근무 기간 (책·운)	5년 미만	14(63.6)
	석사	7(31.8)		5년 이상 10년 미만	3(13.6)
	박사	5(22.7)		10년 이상	4(18.2)
	결측값	1(4.5%)		결측값	1(4.5)
기관 유형	조사·연구형	16(72.7)	직급	5급 이상	6(27.3)
	교육훈련형	2(9.1)		6급-7급	14(63.7)
	문화형	2(9.1)		결측값	2(9.1)
	의료형	1(4.5)	총 22명		
	결측값	1(4.5)			

## IV. 책임운영기관 제도운영실태 분석 1: 지정 및 해제

### 1. 책임운영기관의 지정 및 해제 근거

- 우리나라는 1998년 2월 정부조직개편심의위원회에서 책임경영행정기관 도입을 건의하고, 법적근거로서 1999년 1월 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」이 제정되면서 책임운영기관 소관부처의 직제를 개정하게 됨
- 이에 따라, 2000년 10개의 책임운영기관이 시범으로 운영되기 시작하였고, 이후 2018년 기준 51개 책임운영기관이 운영되고 있음
  - 2000년 1월부터 국방홍보원, 국립의료원, 운전면허시험관리단, 한국정책방송원 등 10개 소속기관이 책임운영기관으로 선정되어 시범적으로 운영되었고, 2006년 5월에는 처음으로 중앙행정기관인 특허청이 중앙책임운영기관으로 지정되어 유지되고 있음
- 현재까지도 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」을 통해 책임운영기관에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있음
- 또한 동 법에서 명시한 바와 같이 책임운영기관은 ①경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 ②전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무가 대상이 됨
- 동법 제4조에서는 책임운영기관 설치와 해제에 대한 사항들을 보다 명확하게 규정하고 있는데, 기관의 사무가 ①성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있거나 ②기관 운영에 필요한 재정수입을 자체적으로 전부 또는 일부 확보할 수 있는 사무에 해당하는 경우 책임운영기관으로 지정하여 설치할 수 있도록 하였음
  - 다만 설치 기준에 대해서 비교적 구체적인 기준이 명시되어 있어 있지 않다는 평가가 많으며, 해제에 대한 기준 역시 모호하면서도 자의적 판단이 개입될 여지가 크다는 비판이 존재(유홍림 외, 2015)
- 책임운영기관으로 지정된 이후라도 기관의 성격 및 기능의 변화, 성과의 변화, 관련 행정환경의 변화 등을 고려하여 해제하여야 할 필요가 있음
  - 즉, 책임운영기관으로서 기대되는 역할을 충분히 달성하였거나, 더는 달성할 수 없는 상황에 대해서는 중앙행정기관의 장이 일정 절차를 거쳐 책임운영기관을 해제하도록 해야 함
- 하지만 현 시점에서 책임운영기관의 자체수입이 있거나 성과관리의 강화가 필요한 기관이 아님에도 불구하고 책임운영기관으로 지정되어 운영되는 등의 지정 및 해제와 관련된 비판 존재

## 2. 책임운영기관의 지정 및 해제 현황

### 가. 책임운영기관 지정 현황(2000년~2019년)

- 책임운영기관 제도 도입기에는 기본운영규정에 근거하여 ‘경쟁원리’, ‘수익성’, ‘효율성’ 등 신공공관리론의 핵심가치를 추구하였음
  - 이에 따라 초기에는 국방홍보원, 국립중앙과학관, 한국정책방송원과 같이 공공성을 유지하면서도 경쟁원리가 적용되어야 하거나 고도의 전문성이 요구되는 사무에 대하여 책임운영기관으로 지정하기 시작함
- 2000년부터 시작된 우리나라에서 책임운영기관 제도는 도입 초기 꾸준히 증가하다가 2008년부터 기관의 통폐합과 법인화 개혁으로 인해 그 수가 소폭 감소하였으며, 2016년부터 다시 증가하고 있음
- 특히 2006년 이전까지는 신규 책임운영기관이 추가되기만 하다가, 2006년 처음으로 5개의 책임운영기관이 해제되었으며 2008년부터는 기관의 통폐합과 법인화로 해제되는 책임운영기관의 수가 증가함

〈표 4-A〉 연도별 책임운영기관 지정 현황

연도	설치 기관
2000년	국립영상간행물제작소, 국방홍보원, 운전면허시험관리단, 국립중앙과학관, 국립중앙극장, 농업기계화연구소, 국립의료원, 수원국도유지건설사무소, 전주국도유지건설사무소, 양경찰정비창
2001년	중앙보급창, 충남통계사무소, 국제교육진흥원, 항공기상대, 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 축산기술연구소, 임업연구원, 국립재활원, 국립목포병원, 국립지리원, 대구국도유지건설사무소, 대산지방해양수산청
2006년	국립서울병원, 국립나주병원, 국립공주병원, 국립부곡병원, 국립춘천병원, 국립마산병원, 경찰병원, 울산지방해양수산청, 국립수산과학원, 국립자연휴양림관리소, 서울지방통계청, 부산지방통계청, 경기지방통계청, 대구·경북지방통계청, 광주·전남지방통계청, 강원지방통계청, 경남지방통계청, 인천통계사무소, 충북통계사무소, 전북통계사무소, 제주통계사무소, 농업생명공학연구원, 원예연구소, 국립과학수사연구소, 국립중자원, 국립현대미술관, 특허청
2007년	통계개발원, 국립문화재연구소
2008년	한국농업대학

연도	설치 기관
2009년	국립과천과학관
2010년	-
2011년	국립생물자원관
2012년	-
2013년	국립재난안전연구원
2014년	-
2015년	국립아시아문화전당
2016년	국립해양측위정보원, 해양수산인재개발원, 국립해양문화재연구소, 통일교육원 관세국경관리연수원, 국방전산정보원, 국가정보자원관리원, 고용노동부고객상담센터, 국세상담센터
2017년	국립기상과학원, 항공교통본부, 국립수목원
2018년	화학물질안전원
2019년	공능유적본부, 국립소방연구원

## 나. 책임운영기관 해제 현황

- 2000년 처음 도입된 책임운영기관제도는 기관의 특성 적합한지에 대하여 지속적인 논의가 이루어지다가 처음으로 2006년 5개의 책임운영기관이 해제되었고, 이후 총 18개의 책임운영기관이 지정해제 되었음
  - 2006년 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국도유지건설사무소(수원,전주, 대구) 해제
  - 2008년 중앙구매단, 농업공학연구소, 농업생명공학연구원 해제
  - 2009년 경인지방통계청 등 통폐합 (12개→5개) 해제
  - 2010년 국립의료원 법인화
  - 2011년 운전면허시험관리단 법인화
  - 2015년 울산지방해양항만(수산)청
  - 2017년 대산지방해양수산청

〈표 4-B〉 책임운영기관 설치 및 해제 현황

설치연도	부처	책임운영기관	해제연도	비고
2000년	보건복지부	국립의료원	2010년	법인화
	경찰청	운전면허시험관리단	2011년	법인화
	건설교통부	국도유지건설사무소 (수원,전주)	2006년	
2001년	농림부	국립수의과학검역원	2006년	
	농림부	국립식물검역소	2006년	
	건설교통부	대구 국도유지건설사무소	2006년	
	조달청	중앙구매단	2008년	기능폐지
	해양수산부	대산지방해양수산청	2017년	
2006년	농림부	농업공학연구소	2008년	통폐합
	농림부	농협생명공학연구소	2008년	통폐합
	해양수산부	울산지방해양항만청	2015년	
2006년	통계청	기존 12개 → 5개	2009년	통폐합

### 3. 책임운영기관의 지정 및 해제 분석

#### 가. 책임운영기관 지정 적합성 분석

##### (1) 책임운영기관 지정 적합성 분석결과: 선행연구결과를 중심으로

- 2000-2001년까지 책임운영기관 지정을 살펴보면 ① 대부분이 중앙행정기관의 소속기관으로 국한되었고, ② 선정된 책임운영기관이 전 부처에 걸쳐있다는 특징을 보임
- 2002년 행정자치부 정책연구 보고서를 통해, 2001년 책임운영기관으로 지정된 23개의 기관을 대상으로 기관선정의 적합성을 검토한 결과, 대부분의 기관이 사무의 집행적 성격을 가지고 있었으나 자체수입 비율이 낮았음
  - 즉, 제도 시행 초기에는 자체수입 비율이 선정기준으로 크게 고려되지 않았음을 확인
- 2004년 감사원에서는 ①경쟁원리 적용 가능, ② 정책연계성이 낮은 사업적·집행적 성격, ③ 적정한 자체수입비중, ④ 적정한 기관 규모, ⑤ 성과측정 가능성을 통해 책임운영기관의 적합성을 판단
- 2004년 감사원에서 제시한 결과를 반영하여 2006년, 책임운영기관 선정기준을 구체화 함

〈표 4-C〉 책임운영기관 선정 기준

조건	기준	세부내용	
기본 조건 (80%)	25%	경쟁원리	<ul style="list-style-type: none"> <li>경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 취급하는 기관</li> <li>☞ 행정기관 내·외부에 경쟁기관이 존재하는 것이 바람직함 (예: 경찰병원의 경우 민간병원과 영상홍보원은 방송사와 경쟁 가능)</li> </ul>
	30%	집행사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업적·집행적 사무비율이 높은 기관</li> <li>☞ 집행사무 비율이 70%이상인 기관이 바람직함</li> </ul>
	25%	자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>자율성을 부여할 경우 행정운영의 효율성 및 서비스 향상을 기대할 수 있는 기관</li> <li>☞ 부처의 판단에 따라 지정 요청이 있을 경우 바람직함</li> </ul>
기타 조건	10%	조직규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관장의 직급 및 기관의 인력규모가 일정수준 이상인 기관</li> <li>☞ 기관장이 고위공무원단이거나 인력규모가 100명이상인 기관이 바람직함</li> </ul>
	10%	재정자립도	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정자립도가 일정수준 이상인 기관(필수조건은 아님)</li> <li>☞ 10%이상일 경우 바람직하지만 10%이하도 설치 가능</li> </ul>

출처: 행정안전부(2008)에서 이남국(2007)을 재구성한 내용 인용 및 수정

□ 현재 법률상에는 “중앙행정기관의 장은 소관사무중 책임운영기관이 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 경우에는 행정안전부장관에게 책임운영기관의 설치를 요청할 수 있으며” 이 경우 중앙행정기관의 장은 책임운영기관의 설치사유 및 그 배경설명서, 소요정원의 내역, 다음 회계연도의 소요예산 및 수입명세서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다고 명시

□ 또한, 행정안전부장관이 기획재정부장관 등 관계기관과 협의하여 책임운영기관 설치여부를 결정하도록 되어 있음

## (2) 책임운영기관 지정 적합성 분석의 틀: 시장성·자율성·책임성을 중심으로

□ 본 연구는 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 과 상기한 선행연구를 토대로 <표>와 같은 지정 적합성 검토 기준을 구축함

〈표 4-D〉 책임운영기관 지정 적합성 기준

구분	측정기준	측정치표	
시장성	경쟁원리	기관의 설립목적 및 주요 업무	문헌분석
자율성	운영의 자율성	기관장의 직급, 조직 규모	실태분석
	행정서비스의 성질	사업적·집행적 행정서비스 (정책연계성, 집행·사무비율)	담당사무 조사
	자체수입	재정자립도, 중앙행정기관의 전입금 비율	실태분석
책임성	성과측정가능 사무	성과지표 개발 및 측정의 용이성	담당사무 조사

- 시장성(경쟁성), 자율성, 책임성을 기준으로 적합성 측정기준과 지표를 구축하여 현재 운영되고 있는 책임운영기관의 적합성을 분석하고자 함
- 첫째, ‘시장성’으로 경쟁원리를 측정함
  - 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 취급하는 기관인지 여부를 판단함
- 둘째, ‘자율성’ 중 기관장 직급, 기관인력규모를 분석함
  - 기관장 직급과 기관인력규모가 기관의 독립성이나 자율성을 유지할 수 있는 정도에 이르는 기관이어야 함
- 셋째, ‘자율성’ 중 행정서비스의 성질을 판단함
  - 사무의 성격이 사업적·집행적 성격이면서도 정책과의 연계성이 낮은 기관이어야 함
- 넷째, ‘자율성’ 중 자체수입 비중을 분석함
  - 자체수입 비중이 낮은 기관 즉, 재정자립도가 낮은 기관 또는 재원의 대부분을 중앙행정기관의 전입금에 대한 의존도가 높은 기관을 선정하게 되면 재원의 대부분을 중앙행정기관의 전입금에 의존하게 되어 중앙행정기관장의 지시 등에 영향을 받을 수밖에 없음
- 다섯째, ‘책임성’으로 성과측정가능 사무 여부를 분석함
  - 운영성과에 대한 책임성을 확보하기 위해서는 성과측정이 가능한 사무여야 함

〈표 4-E〉 책임운영기관 지정 적합성 분석결과

기준 기관	시장성	자율성					책임성
	경쟁원리 <sup>2)</sup>	운영의 자율성		행정서비스의 성질	자체수입		성과측정 가능여부 <sup>3)</sup>
		기관장 직급	조직 정원		유/무	비율	
국립국제교육원	○	고위 나	74명	적합	○	14.4%	○
국립중앙과학관	X	고위 나	82명	적합	○	5.8%	○

기준 기관	시장성	자율성					책임성
	경쟁 원리 <sup>2)</sup>	운영의 자율성		행정 서비스의 성질	자체수입		성과측정 가능여부 <sup>3)</sup>
		기관장 직급	조직 정원		유/무	비율	
국립과천과학관	X	고위 나	79명	적합	○	18.4%	○
통일교육원	△	고위 나	67명	적합	○	3.3%	○
국방홍보원	△	고위 나	158명	적합	○	4.2%	○
국방전산정보원	△	고위 나	42명	적합			△
국립과학수사연구원	△	고위 나	452명	적합			○
국가정보자원관리원	△	고위 나	300명	적합			○
국립재난안전연구원	△	고위 나	87명	적합			△
국립중앙극장	○	고위 나	94명	적합	○	3.9%	△
국립현대미술관	○	고위 나	119명	적합	○	3.7%	△
한국정책방송원	○	고위 나	116명	적합	○	0.2%	△
국립아시아문화전당	○	고위 나	32명	적합	○	3.2%	△
한국농수산대학	○	고위 나	118명	적합			△
국립중자원	△	고위 나	215명	적합			△
국립정신건강센터	○	전문임기 가	329명	적합	○	45.1%	○
국립공주병원	○	고위 나	126명	적합	○	32.9%	○
국립나주병원	○	고위 나	179명	적합	○	35.0%	○
국립춘천병원	○	고위 나	116명	적합	○	26.9%	○
국립부곡병원	○	고위 나	176명	적합	○	25.0%	○
국립마산병원	○	고위 나	115명	적합	○	18.6%	○
국립목포병원	○	고위 나	95명	적합	○	29.4%	○
국립재활원	○	고위 나	345명	적합	○	30.1%	○
국립생물자원관	△	고위 나	117명	적합			△
화학물질안전원	△	고위 나	94명	적합	○	1.7%	△
고용노동부고객상담센터	X	4급	55명	적합			○
국토지리정보원	X	고위 나	131명	적합	○	0.3%	△
항공교통본부	X	고위 나	306명	적합			△
국립수산과학원	△	고위 나	600명	적합			△
해양수산인재개발원	○	4급	26명	적합	○	2.6%	○
국립해양측위정보원	○	4급	55명	적합			△

기준 기관	시장성	자율성					책임성
	경쟁 원리 <sup>2)</sup>	운영의 자율성		행정 서비스의 성질	자체수입		성과측정 가능여부 <sup>3)</sup>
		기관장 직급	조직 정원		유/무	비율	
국세상담센터	X	4급	142명	적합			○
관세국경관리연수원	X	고위 나	55명	적합	○	0.5%	○
국립소방연구원	X	고위 나	43명	적합			○
통계개발원	○	고위 나	49명	적합			△
경인지방통계청	○	고위 나	342명	적합	○	0.9%	△
동북지방통계청	○	고위 나	294명	적합	○	1.4%	△
호남지방통계청	○	고위 나	334명	적합	○	0.8%	△
동남지방통계청	○	3·4급	224명	적합	○	1.0%	△
충청지방통계청	○	일반임기 4호	246명	적합	○	0.8%	△
경찰병원	○	고위 나	605명	적합	○	41.4%	○
국립문화재연구소	X	고위 나	43명	적합			△
국립해양문화재연구소	X	고위 나	192명	적합			△
궁능유적본부	X	고위 나	73명	적합			△
국립원예특작과학원	△	고위 나	215명	적합			△
국립축산과학원	△	고위 나	330명	적합			△
국립산림과학원	△	고위 나	325명	적합	○	0.1%	○
국립자연휴양림관리소	△	4급	250명	적합	○	31.5%	○
국립수목원	○	고위 나	97명	적합	○	1.4%	○
항공기상청	X	고위 나	66명	적합			○
국립기상과학원	X	고위 나	115명	적합			△
해양경찰정비창	X	4급	111명	적합			△

출처: 행정안전부(2019)

2) 본 보고서에서는 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 취급하는 기관인지 판단하기 위하여 각 기관의 홈페이지에서 명시하고 있는 개별 직무를 면밀히 검토함. 또한 연구진 전체의 합의를 통해 시장성 강화가 필요한 기관(○), 경쟁원리를 적용하는 것은 가능하나 실제로 경쟁이 두드러지게 나타나기 어려운 기관(△), 정부가 독점적으로 담당하는 사무를 수행하는 기관(X)으로 구분하여 시장성을 판단함.

3) 성과측정 가능여부에 대한 판단은 ‘경쟁원리(시장성)’에 대한 판단과 마찬가지로 해당 기관의 직무를 면밀히 검토하여 판단함. 다만 본 보고서에서는 책임운영기관의 성과평가가 매년 이루어진다는 점을 고려하여 단기적 성과창출이 가능한지에 대한 부분도 고려함. 즉, 단기적 성과측정이 가능하고 적합한 기관(○)과 성과측정이 가능하지만 단기적 성과창출이 어려운 기관(△), 성과측정 자체가 적합하지 않은 기관(X)으로 구분하여 책임성을 판단함.

- 본 보고서에서는 경쟁원리를 적용하기 어려우며 책임성 확보가 어렵고, 기관장의 직급이 낮고 조직규모가 작으며, 자체수입이 없는 기관을 대상으로 책임운영기관 지정을 재검토가 필요하다고 판단함
  - 예: 국제상담센터의 경우, 명확한 성과측정(고객만족도 등)은 가능하지만 기관장의 직급이 낮고 정원이 적으며, 자체수입을 확보하기에 어려움이 있어 책임운영기관 지정을 존속하는데 재고가 필요함
  - 예: 국립수산물과학원의 경우, 자체적으로 수입을 내거나 단기적 성과측정에 적합하지 않아 책임운영기관으로 지정을 존속하는데 재고가 필요함
  
- 실무자 인터뷰를 통해 확인된 ‘지정 해제’ 의견을 살펴보면,
  - 소속기관의 사무가 단기적 성과측정에 적합하지 않다는 의견을 토대로 ‘지정 해제’ 의견을 여러 차례 표현함
    - 조사형 기관 소속 공무원 의견: “정형화된 업무를 수행함으로써 (매년 특별한 성과창출이 없어), 성과평가 대상에 적합하지 않음”
    - 연구형 기관 소속 공무원 의견: “장기적인 연구를 수행하는데 있어 단기적인 성과평가 시스템에 적합하지 않음”
  
  - 또한 기관의 규모가 지나치게 작거나 기관장의 직급이 낮은 경우, 실질적인 독립(자율성)이 보장되지 않는 경우, ‘지정 해제’가 적합하다는 의견을 제시함
    - 문화형 기관 소속 공무원 의견: “현 체재(기관장 직급이 낮은)로는 적절한 기관장을 채용하기에 어려움이 있으며, 기관장에게 실질적인 행정 및 재정의 자율성이 부여되지 않음”
    - 연구형 기관 소속 공무원 의견: “법률상 부여된 조직인사 예산의 자율성이 실제로 매우 제한적이며, 독립적인 연구를 수행하기에는 주무부처와 유기적으로 연결되어 있음”

## 나. 책임운영기관 해제 분석

### (1) 연도별·기관별 책임운영기관 해제 원인 분석

- (가) 2006년 책임운영기관 해제: 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국도유지건설사무소 3개

- 2006년 책임운영기관이 해제된 5개의 기관의 특징을 살펴보면, 기관의 ‘경쟁원리’ 즉, ‘시장성’을 가장 중요하게 평가하였음을 알 수 있음
  - 국립수의과학검역원/국립식물검역소의 중앙부처인 농림부에서는 검역·방역 업무를 자율성을 중시하는 책임 운영기관에서 수행하는 것은 부적절하다는 의견을 제시
  - 이외에도 국토유지건설사무소(수원, 전주, 대구)의 경우 기관장이 4-5급으로 구성되어 자율성 확보가 어려웠음
- 종합하여보면, 책임운영기관의 도입 취지가 일반행정기관에 적용되는 성과관리 개념(예 : 정부업무 평가 등) 보다도 더욱 강화된 민간 경영방식(예 : 자율성 및 책임성 확보)을 도입하기 위함이었음을 고려해보았을 때, 경쟁원리 적용이 곤란한 사유가 명확한 기관을 책임운영기관에서 해제하였으며,
- 운영방식에 있어서 경쟁원리가 적용되고 일반행정기관보다 좀 더 자율성과 책임성을 확대할 수 있는 기관을 선정하는 것이 책임운영기관체도의 도입의 취지라는 점을 고려하여 이에 적합하지 않은 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국토유지건설사무소 3개 (수원,전주,대구)를 책임운영기관에서 해제함

(나) 2008년 책임운영기관 해제: 중앙구매단, 농업공학연구소, 농업생명공학연구원

- 품질관리단(현 조달품질원)은 2001년 책임운영기관으로 지정된 후, 2005년 중앙구매(사업)단으로 명칭을 변경하고 2007년 책임운영기관에서 일반소속기관으로 변경되었음
- 당시, 정부는 교통 및 통신의 발달, 저장품사업의 폐지 등 조달환경이 변화됨에 따라 주된 기능이 소멸되었다고 판단하였고 정원 32인(기능직)을 감축하는 한편 조달물자의 품질관리를 위해 본청 소속의 일반소속기관으로 정부조직을 개편하고 부서간 기능을 조정함
  - 행정환경변화에 따른 기능폐지로 일반소속기관으로 축소 전환된 사례라고 할 수 있음
- 한편, 농촌진흥과 그 소속기관간의 기능 통·폐합으로 농업공학연구소와 농업생명공학연구원이 폐지됨에 따라 책임운영기관에서 해제됨
  - 당시 조직개편으로 인해 대기능, 대과 중심의 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원, 한국농업대학으로 통폐합 됨.
  - 농업공학연구소와 농업생명공학연구소의 업무는 국립농업과학원에 흡수되었음

(다) 2009년 책임운영기관 해제: 경인지방통계청 등 통폐합 (12개→5개)

- 2009년에는 기존 12개의 지방통계청 및 통계사무소를 지역단위로 통폐합하면서 5개로 축소되었음
- 2009년은 통계청의 대대적인 조직개편이 이루어진 해로 지방통계조직을 5개의 통계청으로 광역화함에 따라 지방통계청의 명칭 및 위치, 관할구역을 조정하게 됨

(라) 2010년 책임운영기관 해제: 국립의료원 법인화

- 국립의료원의 경우 책임운영기관으로 운영됨에 따라 공무원 보수적용으로 우수한 의료인력 확보가 곤란하고, 병원 운영도 경직되어 전문성과 경쟁력이 저하되는 문제점이 지속적으로 발생
- 2002년부터 특수법인화에 대한 논의가 이루어졌으나 관계부처와의 협의, 법안 조정 등으로 인해 8년이라는 시간에 걸쳐 2010년 책임운영기관에서 해제되고 법인화 됨

(마) 2011년 책임운영기관 해제: 운전면허시험관리단 법인화

- 운전면허시험관리단은 경찰청 산하 조직 중 자체수입이 있으면서도 성과측정이 용이하고 집행적 성격의 민원업무를 수행하기 때문에 제도 도입 초기부터 책임운영기관으로 지정되었음
- 하지만 2008년, 작고 효율적인 정부를 위한 민영화 정책의 일환으로 운전면허시험관리단이 대상이 됨
  - 이에 공무원 감축효과를 유지하면서도 교통안전교육과 운전면허시험의 연계를 통한 시너지효과를 창출할 수 있는 경찰청 산하 도로교통공단에 이양하는 방안으로 결정
  - 운전면허시험 관리를 민간에게 위탁할 경우 공신력·비용증가 등의 문제점을 제기하자 대안으로 정부출연기관인 도로교통공단에 이양하기로 결정
- 결과적으로, 2011년 운전면허시험관리단이 도로교통공단(위탁집행형 준정부기관)과 통합되면서 법인화 됨

(바) 2015년/2017년 책임운영기관 해제: 울산지방해양항만(수산)청, 대산지방해양수산청

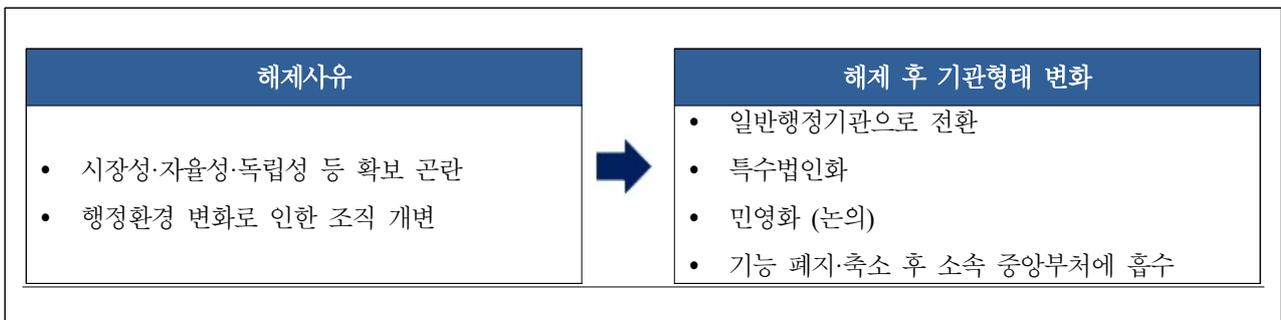
- 2006년 책임운영기관으로 지정된 울산지방해양항만청은 울산항만공사(UPA) 출범 이후 수입이 줄고 조직이 축소되면서 책임운영기관으로의 지정·운영에 부적절하다는 지적을 받아들임

- 이에 따라 자체수입을 통한 자율성(독립성)확보 및 성과측정이 어려워지자 2015년 책임운영기관에서 지정 해제되었으며, 해수부 소속 일반 행정기관으로 전환됨
- 2001년 책임운영기관으로 지정된 대산지방해양수산청은 2004년 감사원보고서에서도 경쟁 원리 적용이 곤란한 기관으로 평가된 바 있음
- 2017년 당시 지방항만청 중 대산지방해양수산청만 책임운영기관으로 지정되어 있어 지방청 예산 통합 편성 및 집행에 곤란을 겪게 되자 지정 해제를 요청, 일반행정 기관으로 전환됨

**(2) 책임운영기관 해제 방법: 일반 행정기관 전환, 법인화, 통폐합**

- 책임운영기관 해제 현황을 살펴보면
  - 기관 특성상 책임운영기관을 유지할 분명한 목적이 없는 경우 (시장성·자율성·독립성 등)나 유지하기 어려운 경우
  - 환경변화에 따라 기관의 기능이 사라지거나 조직 개편으로 인해 통·폐합 되는 경우
- 책임운영기관의 해제됨에 따라 기존 기관은 ①일반행정기관으로 전환되거나, ②특수법인화되거나, ③기능이 폐지된 후 일부 기능만 기존 기관에 흡수되는 모습을 보임

〈그림 4-A〉 책임운영기관 해제 사유 및 기관 형태 변화



## V. 책임운영기관 제도운영실태 분석 2: 운영의 자율성

### 1. 책임운영기관 운영의 자율성 근거

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제3조에 따라, 기관 운영의 자율성이 보장됨

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제3조(운영 원칙) ① 책임운영기관은 그 기관이 소속된 중앙행정기관(이하 "소속중앙행정기관"이라 한다) 또는 국무총리가 부여한 사업목표를 달성하는 데에 필요한 기관 운영의 독립성과 자율성이 보장된다.

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제10조에 따라, 소관 업무·절차, 하부조직·정원, 인사, 예산·회계 등 기관 운영 전반에 관한 사항을 기본운영규정으로 정함 (행정안전부, 2012: 14, 17)

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제10조(기본운영규정) ① 기관장은 법령에서 정하는 범위에서 다음 각 호의 사항을 포함한 소속책임운영기관의 조직 및 운영에 관한 기본운영규정(이하 "기본운영규정"이라 한다)을 제정하여야 한다. <개정 2015. 8. 11.>

1. 소관 업무 및 그 집행절차에 관한 기본적인 사항
2. 소속책임운영기관 및 그 소속 기관의 하부조직 설치·운영과 공무원의 종류별·계급별 정원(定員)의 운영에 관한 사항
3. 소속 공무원의 인사(人事) 운영에 관한 사항
4. 예산 및 회계에 관한 사항
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

### 2. 책임운영기관 운영의 자율성 제도

#### 가. 조직 및 정원

- 책임운영기관의 정원관리, 하부조직, 임기제활용 등 조직 및 정원 자율성 제도는 다음과 같음

〈표 5-A〉 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-조직 및 정원

구분	일반행정기관	소속책임운영기관
정원관리	계급별: 대통령령 직급별: 부령 인력증원: 5% 이내 직급조정: 종류별·계급별 기준정원의 5% 초과 불가	계급별: 부령(또는 총리령) 직급별: 기본운영규정 인력증원: 7% 이내 직급조정: 종류별·계급별 기준정원의 5% 초과 가능
하부조직	국 단위 기구: 대통령령 과 단위 기구: 부령	국 단위 기구: 기본운영규정 과 단위 기구: 기본운영규정
임기제 활용	계급별 정원의 20% 이내	계급별 정원의 50% 이내

\* 출처: 문명재·이명진(2010: 49), 행정안전부(2012: 31), 이경호·박현신(2016: 41) 수정 인용

## 나. 인사

- 기관장은 소속 공무원의 채용, 승진, 전보 등 임용권의 일부를 위임받아 자율적으로 인사 운영함. 또한 기관장은 채용시험, 근무성적평정, 승진임용방법 등에 관한 사항을 기본운영규정으로 정하고, 상여금 지급액·지급방법 등을 자율적으로 정함(행정안전부, 2012: 16)

〈표 5-B〉 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-인사

구분	일반행정기관	소속책임운영기관	
기관장	장관이 인사권 행사	임기제로 소속 장관이 채용(2~5년) 기관장에게 임용권 일부 임용	
임용권	장관 또는 청장	기관장 직급	소속책임운영기관의 장에게 위임된 임용권
		고공단 (가급)	고공단 전보권, 3급이하 임용권
		고공단 (나급)	3급 전보권, 4급이하 임용권
		4급	5급 전보권, 6급이하 임용권
근무성적평정 (평정요소, 평정방법, 평정시기 및 그밖에 필요한 사항)	성과평가규정(시행령) 및 지침에 따라 평정	기본운영규정	
승진	승진임용의 요건	공무원임용령 등 인사관계법령에서 정하는 바에 따름	
	승진임용 대상자 결정	임용령 및 임용규칙	기본운영규정
성과급	공무원보수규정 적용	기관장이 별도 책정(소속장관 승인)	

\* 출처: 문명재·이명진(2010: 49), 행정안전부(2012: 37), 이경호·박현신(2016: 41) 수정인용

## 다. 예산

- 기관장은 초과수입금을 직접·간접비용에 사용 가능하며, 일반행정기관과 비교하여 상대적으로 확대된 이용·전용·이월 권한 등을 통해 유연한 예산·회계 운영 가능

〈표 5-C〉 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-예산 및 회계

구분	일반행정기관	소속/중앙책임운영기관
회계방식	일반회계(일부 특별회계)	일반회계, 특별회계 선별적 적용 (특별회계기관: 손익자본계정간 융통 가능)
예산집행지침	기획재정부 동일기준 적용	관계기관의 의견을 들어 별도 작성 가능
초과수입금	초과수입금 예외적으로 인정	직접 및 간접비용에 사용 가능
전용	기획재정부장관 승인 하에 제한적으로 전용 허용	기관장 자체전용 가능
이월	경상적 경비의 15% 이하	경상적 경비의 20% 이하
기탁물품	원칙적으로 금지	지정된 기관에 한하여 가능

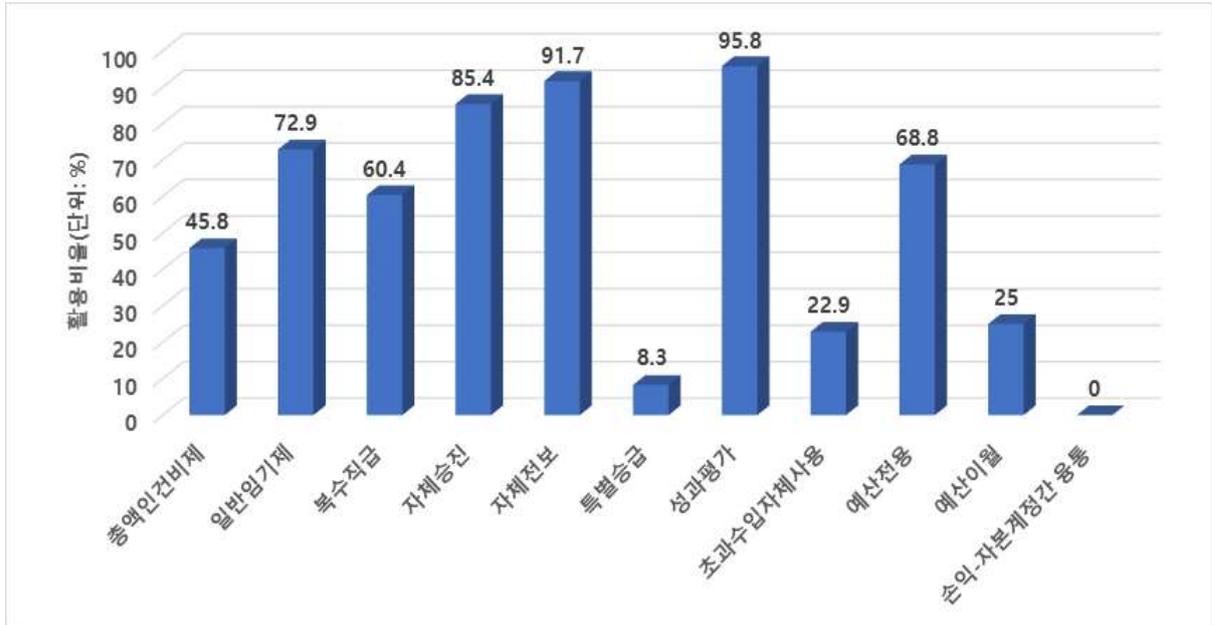
\* 출처: 문명재·이명진(2010: 49), 행정안전부(2012: 44), 이경호·박현신(2016: 41) 수정인용

## 3. 책임운영기관 운영상 자율성 운영실태 분석

### 가. 종합현황분석

- 본 연구는 2018년 행정안전부와 2019년 국회예산정책처 「2018회계연도 결산 총괄분석(I)」의 ‘2018년 기준 소속 책임운영기관의 조직·인사·재무 자율성 활용 비율 현황’을 토대로 소속 책임운영기관의 자율성 제도 활용 현황을 분석하고자 함
- 소속 책임운영기관의 조직 및 정원에서 자율성 제도 활용비율을 종합적으로 살펴보면, 총액 인건비제 45.8%, 일반임기제 72.9%, 복수직급 60.4%로 나타남
- 소속 책임운영기관의 인사에서 자율성 제도 활용비율을 종합적으로 살펴보면, 자체승진 85.4%, 자체전보 91.7%, 특별승급 8.3%, 성과평가 95.8%로 나타남
- 소속 책임운영기관의 예산에서 자율성 제도 활용비율을 종합적으로 살펴보면, 초과수입자체 사용 22.9%, 예산전용 68.8%, 예산이월 25.0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

<그림 5-1> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(종합)



## 나. 기관 유형별 현황분석

□ 기관 유형에 따른 자율성 제도의 활용수준은 다음 표와 같음

□ 조사 및 품질관리형 기관의 현황분석 결과는 다음과 같음

- 조직 및 정원관리: 조사 및 품질관리형의 활용비율은 총액인건비제 70.0%, 일반임기제 80.0%, 복수직급 70.0%로 나타남
- 인사: 조사 및 품질관리형의 활용비율은 자체승진 100%, 자체전보 100%, 특별승급 10.0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 조사 및 품질관리형의 활용비율은 초과수입자체사용 40.0%, 예산전용 60.0%, 예산이월 30.0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

□ 연구형 기관의 현황분석 결과는 다음과 같음

- 조직 및 정원관리: 연구형의 활용비율은 총액인건비제 50.0%, 일반임기제 75.0%, 복수직급 66.7%로 나타남
- 인사: 연구형의 활용비율은 자체승진 91.7%, 자체전보 100%, 특별승급 25.0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 연구형의 활용비율은 초과수입자체사용 0%, 예산전용 58.3%, 예산이월 25.0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

□ 교육훈련형 기관의 현황분석 결과는 다음과 같음

- 조직 및 정원관리: 교육훈련형의 활용비율은 총액인건비제 50.0%, 일반임기제 50.0%, 복수직급 25.0%로 나타남
- 인사: 교육훈련형의 활용비율은 자체승진 75.0%, 자체전보 100%, 특별승급 0%, 성과평가 75.0%로 나타남
- 예산: 교육훈련형의 활용비율은 초과수입자체사용 25.0%, 예산전용 75.0%, 예산이월 0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

□ 문화형 기관의 현황분석 결과는 다음과 같음

- 조직 및 정원관리: 문화형의 활용비율은 총액인건비제 28.6%, 일반임기제 85.7%, 복수직급 57.1%로 나타남
- 인사: 문화형의 활용비율은 자체승진 71.4%, 자체전보 85.7%, 특별승급 0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 문화형의 활용비율은 초과수입자체사용 0%, 예산전용 71.4%, 예산이월 14.3%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

□ 의료형 기관의 현황분석 결과는 다음과 같음

- 조직 및 정원관리: 의료형의 활용비율은 총액인건비제 33.3%, 일반임기제 100%, 복수직급 77.8%로 나타남
- 인사: 의료형의 활용비율은 자체승진 88.9%, 자체전보 66.7%, 특별승급 0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 의료형의 활용비율은 초과수입자체사용 66.7%, 예산전용 100%, 예산이월 44.5%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

□ 시설관리 및 기타형 기관의 현황분석 결과는 다음과 같음

- 조직 및 정원관리: 시설관리/기타형의 활용비율은 총액인건비제 33.3%, 일반임기제 16.7%, 복수직급 33.3%로 나타남
- 인사: 시설관리/기타형의 자체승진 66.7%, 자체전보 100%, 특별승급 0%, 성과평가 83.3%로 나타남
- 예산: 시설관리/기타형의 초과수입자체사용 0%, 예산전용 50.0%, 예산이월 16.7%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

〈표 5-D〉 2018년 기준 소속 책임운영기관의 조직·인사·재무 자율성 활용 비율 현황

(단위: %)

구분	특례제도	활용 비율 (전체)	책임운영기관 유형별 비율					
			조사 및 품질 관리형	연구형	교육 훈련형	문화형	의료형	시설 관리/ 기타형
조직	총액인건비제	45.8	70.0	50.0	50.0	28.6	33.3	33.3
	일반임기제	72.9	80.0	75.0	50.0	85.7	100.0	16.7
	복수직급	60.4	70.0	66.7	25.0	57.1	77.8	33.3
인사	자체승진	85.4	100.0	91.7	75.0	71.4	88.9	66.7
	자체전보	91.7	100.0	100.0	100.0	85.7	66.7	100.0
	특별승급	8.3	10.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	성과평가	95.8	100.0	100.0	75.0	100.0	100.0	83.3
재무	초과수입자체 사용	22.9	40.0	0.0	25.0	0.0	66.7	0.0
	예산전용	68.8	60.0	58.3	75.0	71.4	100.0	50
	예산이월	25.0	30.0	25.0	0.0	14.3	44.5	16.7
	손익-자본계정 간 융통	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

\*출처: 행정안전부(2018)

#### 다. 책임운영기관 운영의 자율성 제약요인에 관한 분석

- 책임운영기관 운영의 자율성 제약요인에 관한 서면 인터뷰 결과 나타난 주요 제약요인으로 소속중앙행정기관 및 중앙관리기관의 관리와 통제 그리고 책임운영기관의 조직문화 등이 도출됨
- 그 중에서 소속중앙행정기관의 관리와 통제가 조직 및 정원관리, 인사, 예산 상 운영의 자율성을 제약하는 요인이라는 응답이 다수 나타남
- 중앙관리기관 예를 들어, 행정안전부와 기획재정부 등의 관리와 통제 역시 주요한 책임운영기관의 자율성을 제약하는 요인이라는 응답이 다수 나타남
- 책임운영기관에 대한 소속중앙행정기관과 중앙관리기관의 낮은 이해도가 지적되고 있으며, 권한에 대한 주장과 달리 실질적인 지원은 미흡한 것으로 나타남
- 또한 책임운영기관의 조직문화의 측면에서, 기관 내 자율성 문화의 정착 수준이 저조함에 따라 운영의 자율성 제도가 활용이 미흡하다는 의견이 존재함

## VI. 책임운영기관 제도운영실태 분석 3: 성과평가 및 환류수단

### 1. 책임운영기관의 성과평가 근거

#### □ 책임운영기관 종합평가 실시

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제51조에 따라 책임운영기관운영위원회를 구성하여 종합평가를 실시해야 함
- 종합평가에서 2회 연속 특별히 우수하다는 평가를 받거나 비교대상의 부존재 등 「정부업무평가 기본법」에 따라 종합평가 유예를 받을 수 있음

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제51조(책임운영기관의 종합평가) ① 위원회는 책임운영기관제도의 운영과 개선, 기관의 존속 여부 판단 등을 위하여 책임운영기관에 대한 종합평가를 한다. 다만, 종합평가 결과가 2회 연속 특별히 우수하다고 인정하는 기관에 대하여는 2년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 종합평가를 유예할 수 있다. <개정 2011. 3. 8.>

② 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 별도의 평가단을 구성하거나 지정하여 평가업무를 지원할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

[본조신설 2008. 12. 31.]

제53조(중앙책임운영기관의 평가에 대한 특례) 중앙책임운영기관의 평가는 제43조 및 제51조에도 불구하고 비교대상의 부존재 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 「정부업무평가 기본법」에 따른 평가로 갈음할 수 있다.

[본조신설 2008. 12. 31.]

### 2. 책임운영기관의 성과평가 제도 및 환류수단

#### 가. 성과평가 제도

#### □ 책임운영기관 종합평가 방식

- 소속책임운영기관 평가는 2018년 기준 자체사업평가(32.5%)와 관리역량 및 자체평가의 적절성 평가(67.5%)로 이루어졌음
- 중앙책임운영기관은 자체평가 100%로 이루어지며, 재정건전성 및 회계·예산관리

투명성 평가를 위해 필요한 자료는 별도 제출함

□ 책임운영기관 자체사업평가 방식

- 자체사업평가란 각 사업부서에서 주요사업을 대상으로 성과지표를 수립한 후 이를 평가지표별로 체계적으로 추진되고 추진된 결과가 상위목표에 얼마만큼 기여하였나를 평가하는 방식임
- 자체사업평가는 「정부업무평가 기본법」에 의거하여 실시됨

## 나. 환류수단

□ 성과평가의 활용

- 소속책임운영기관의 종합평가 결과를 통해 소속중행정기관장은 종합평가 결과 우수기관에 대하여 표창 수여, 포상금 지급 등의 특전을 부여할 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제52조 3항)
- 행정안전부 장관은 평가 결과가 우수한 기관에 대하여 표창을 수여하고 포상금을 지급할 수 있으며 책임운영기관제도의 정착·발전에 기여한 공무원을 선발하여 표창할 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제29조의 14 ②항)

□ 책임운영기관의 환류수단은 다음과 같음

- 기관장의 인사에 반영
- 기관장 성과연봉에의 반영
- 성과창출에 대한 인센티브 제공
- 성과확산 및 제도개선 추진

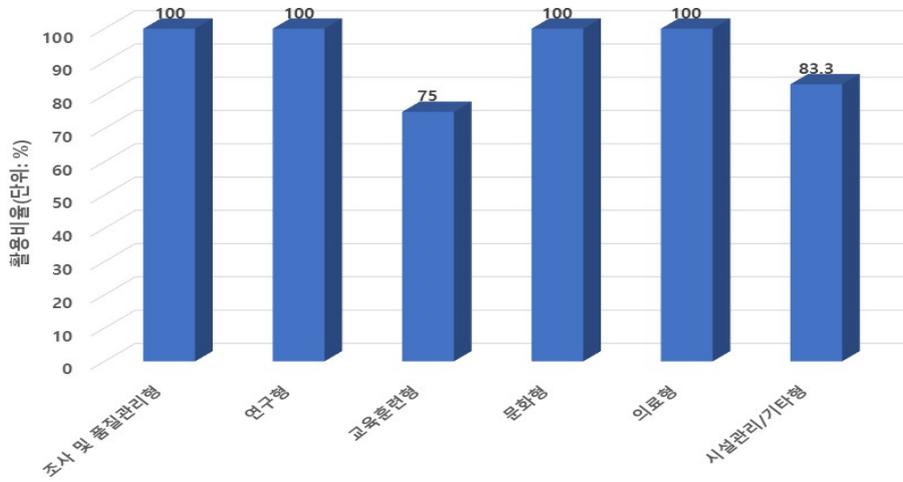
## 3. 책임운영기관의 성과평가 및 환류수단 활용실태 분석

### 가. 종합현황분석

- 본 연구는 2019년 국회예산정책처 「2018회계연도 결산 총괄분석(II)」와 2019년 행정안전부 「2019년도 책임운영기관 종합평가」를 토대로 소속 책임운영기관의 성과평가 및 환류수단의 활용 현황을 분석하고자 함
- 소속 책임운영기관의 성과평가 활용비율을 살펴보면, 95.8%로 나타남
- 소속 책임운영기관의 유형별 활용비율을 살펴보면, 조사 및 품질관리형 100%, 연구형

100%, 교육훈련형 75%, 문화형 100%, 의료형 100%, 시설관리/기타형 83.3%로 나타남

〈그림 6-A〉 소속 책임운영기관의 유형별 성과평가 활용비율



#### 나. 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 활용성 제약요인에 관한 분석

- 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 활용성 제약요인에 대한 서면 인터뷰를 실시한 결과 나타난 주요 제약요인으로 이중적인 평가업무에 대한 비효율성, 성과평가지표의 부적합성, 성과평가 결과 및 환류제도의 미흡함 등이 도출됨
- 그 중에서 자체평가와 종합평가로 이원화된 책임운영기관의 평가체계의 이중적인 업무에 대한 피로감이 성과평가의 활용성을 제약하는 요인이라는 응답이 나타남
- 기관별로 실시하는 자체평가와 행정안전부에서 실시하는 종합평가의 평가지표의 비효율성도 책임운영기관 성과평가의 활용성을 제약하는 요인이라는 응답이 다수 나타남
- 매년 평가가 진행되기 때문에 단기적인 성과에만 집중하고 단기적인 성과가 나타나지 못하는 장기적인 목표를 추구할 수 없음
- 계량적 평가체제로 인해 계량지표를 잘 설정한 기관이 우수한 평가를 받는 경우가 생김
- 책임운영기관 평가결과에 따른 환류제도가 미흡하고, 일반 행정기관과 비교했을 때 차별성이 없음

## Ⅶ. 결론

### 1. 지정 및 해제 관련 문제점 및 개선방안

#### 가. 개요

- 그동안 우리나라 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 근거하여 공공성을 가지는 집행적 사무, 경쟁원리, 전문성, 자율성, 성과에 대한 책임성, 자체수입 확보 등의 원리를 지정 및 해제의 기준으로 두었음
- 책임운영기관제도를 보다 효율적으로 활용하기 위해서는 지정 및 해제 대상을 선정하고 관리하는데 있어 보다 포괄적이 관리가 요구됨
- 책임운영기관의 기본 취지는 관료제보다 유연한 조직형태를 통해 환경변화에 대응하고 자율성과 책임성을 토대로 효율적인 행정서비스 전달에 있음. 이러한 점을 고려했을 때 책임운영기관의 제도에 적합한 기관을 지정하고 적합하지 않은 기관을 다른 형태로 전환시키기 위한 보다 체계적인 기준 마련이 필요함
- 이하에서는 상기한 내용을 바탕으로 책임운영기관 지정 및 해제와 관련하여 나타난 종합적인 문제점에 대해 구체적으로 검토하고 개선방안을 제시함

#### 나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안

##### (1) 법률의 모호성 및 세부 규정 부재

- 책임운영기관의 지정 및 해제와 관련하여 법률에 명시된 사항이 다소 모호하고, 세부적인 규정이나 가이드라인이 마련되어 있지 않음
- 책임운영기관 지정 및 해제에 있어 보다 세부적이 규정이 마련되어야 함
- 책임운영기관 지정 및 해제에 있어 유형별 차별화된 기준이 마련되어야 함

##### (2) 지정 및 해제 기관의 통일성 부족

- 책임운영기관의 지정 또는 해제는 소속중앙행정기관의 기관장이 행정안전부에 지정 또는 해제를 요청하여야만 함

- 때문에 유사한 특성을 가지고 있는 기관들의 경우에도 기관장의 요청에 따라서만 책임운영 기관으로 지정되거나 지정되지 않을 수 있으며 지정 해제되거나 존속될 수 있음
- 책임운영기관의 지정 및 해제에 있어 보다 효율적인 제도관리를 위해서는 주무부서인 행정안전부의 적극적 역할이 요구됨

### (3) 제도의 현실적 적용 가능성 간과

- 책임운영기관과 관련된 선행연구나 본 보고서의 인터뷰에서도 몇몇 기관은 현실적으로 자율성 확보나 성과관리가 어렵다고 언급하고 있으나, 지정 및 해제 시 ‘자율성 확보’와 ‘경쟁원리 적용’, ‘성과관리 가능’ 등이 현실적으로 얼마나 가능한지 고려되지 않고 있음
- 책임운영기관의 지정 및 해제에서 현실적으로 해당 기관이 책임운영기관으로 적절히 운영될 수 있는지를 판단해야함.

## 2. 운영의 자율성 관련 문제점 및 개선방안

### 가. 개요

- 책임운영기관의 조직 및 정원·인사·예산에 있어 부여된 운영의 자율성 중 일부의 활용이 적은 것으로 나타남. 책임운영기관 운영의 자율성 보장을 위해 구축한 특례제도의 실효성이 부족하고 실질적인 활용에 제약이 존재함
- 이는 운영상의 높은 자율성을 통한 기관의 상황에 맞는 탄력적인 운영을 가능하게하고 성과를 증진시키려는 제도의 도입 목적에 부합하지 않음. 따라서 제도의 도입 취지에 부합하고 성과개선을 위해 제도개선을 실시하여야함. 이를 통해 책임운영기관에게 부여된 운영의 자율성이 적극적으로 활용 가능하게 하여 조직 운영의 효율성을 높이면서 동시에 운영에 대한 책임성을 확보하여 양질의 행정서비스를 제공해야함
- 이하에서는 상기한 내용을 자세하게 서술하고자 함. 특히 운영의 자율성 관련하여 나타난 종합적인 문제점에 대한 검토와 개선방안을 제시함

## 나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안

### (1) 소속중앙행정기관 및 중앙관리기관의 통제

#### (가) 조직 및 정원

- 실질적인 조직개편과 정원관리 및 조정의 과정에서 소속중앙행정기관의 의사가 직간접적으로 반영되고 관리 및 통제가 이루어져 책임운영기관의 재량권의 행사에 제약이 따름
- 현실적으로 총액인건비제도 하에서 정원 조정이 필요한 경우에, 소속중앙행정기관이 훈령 등을 통해 하위 책임운영기관의 정원 조정에 관여하기 때문에 실제로 책임운영기관의 자율적인 정원관리가 어려움(문명재 외, 2010; 김운권, 2012; 박종선, 2016: 5)
- 따라서 책임운영기관의 정원 조정 및 관리에서 신속적인 대응을 위해 총액인건비제 운영의 자율성을 제고할 수 있는 효율적인 방안이 모색되어야 함

#### (나) 인사

- 인사 제도의 운영에서 소속중앙행정기관과의 협의가 필요한 경우가 다수 존재함. 이러한 비공식적 제약이 지속된다면 실질적으로 책임운영기관의 인사 상 자율성 제도의 활용은 형식적인 수준에 그칠 것임
- 정리하면 소속책임운영기관장의 인사 부문에서 자율성제도의 보장과 적극적 활용을 위해서는 기관장이 소속중앙행정기관장으로부터 분리하여 독자적으로 실질적 인사권을 행사할 수 있는 현실적인 범위를 보장해줄 필요가 있음. 또한 직위·보직에 대해서 일정기간 동안 전보를 제한하는 ‘전문직위’로 지정할 필요가 있음. 아울러 해당 직위 보직자에 대해 동기부여의 측면에서 인사상 인센티브를 부여할 수 있음. 이는 우수한 인재의 장기근무를 가능하게 함

#### (다) 예산

- 책임운영기관에게 부여된 예산 상의 자율성의 부정적 영향으로 인하여 오히려 제도의 탄력적 운영을 통한 조직의 성과 극대화에 부담을 가지고 구성원들의 의지가 감소되는 경향이 제도는 존재함
- 또한 윤종설 외(2015: 42-43)는 “기업형 책임운영기관들 중 자체수입원이 거의 없는 경우 재정자립도가 낮아서 일반회계 전입금이 높은 비중을 보이고 있고, 이로 인해 예산관리상의 자율성이 제약되고 있는 문제점도 있으며, 또한 기업형 책임운영기관도 공공기관의 성격상

수익성의 추구에 많은 제약점이 있는 상황에서 기업회계방식을 적용하는데 한계가 있음(김근세, 2010)”을 지적함

- 정리하면 초과수입금이 기관의 전문성을 강화시키고 역량 및 성과를 향상시키는 재원으로써 활용되기 위해서는, 단지 초과수입금을 초과수입 관련 직·간접경비로만 활용범위를 한정하지 말고, 임기제공무원 채용 등과 같은 형태로 활용범위의 확대를 고려할 필요가 있음
- 책임운영기관 기관장의 예산운영권 확대는 필요하나, 윤종설 외(2015: 147)가 지적하였듯이, “예산 운용의 재량권과 자율성이 남용되어 기관의 성과와 행정서비스의 질을 떨어뜨릴 우려의 소지가 있음”을 경계해야하며, 기관의 방만한 경영을 감찰하고 기관운영의 효율성을 높이기 위해 옴부즈만 제도와 같은 제도적 견제 장치가 동반되어야 함

## (2) 소속중앙행정기관 및 중앙관리기관의 인식

- 소속중앙행정기관은 책임운영기관을 자신들의 하위기관으로 인식하며, 책임운영기관에게 부여된 운영상 자율성 제도의 활용의 확대는 소속기관에 대한 소속중앙행정기관의 관리권한의 축소와 통제수단 약화로 이해하는 경향이 존재함
- 또한 우리나라 정부조직 전반에 자율성의 확대적용과 성과주의 행정의 확산으로 인하여 기존 책임운영기관이 일반소속기관과 가지던 차별적 특징이 많은 부분에서 사라짐
- 중앙관리기관 역시 책임운영기관의 자율성 확대는 역으로 중앙관리기관의 기능·권한과 통제수단의 축소로 귀결될 수 있기 때문에, 정부조직 패러다임 변화에 따라 불가피하게 어느 정도의 자율성은 인정하되 자율성의 획기적이고 대폭적인 확대에 대해서는 소극적인 태도를 보일 수 있음(이경호 외, 2016: 57)
- 따라서 정부조직 전반에 대한 책임운영기관의 필요성과 중요성에 대한 인식의 전환이 필요함. 즉 종속적인 관계가 아닌 상생의 관계로 나아갈 필요가 있음

## (3) 자율성에 대한 책임운영기관의 소극적 해석 및 행사

- 책임운영기관은 소속중앙행정기관과의 관계 속에서 독립성과 자율성의 보장을 요구하지만, 한편으로는 소속중앙행정기관의 관심과 지원을 요구함
- 한편, 책임운영기관 구성원에게 자율적 기관운영에 대한 유인은 부족한 반면, 사업계획 수립 및 기관평가 강화 등 관리부담은 가중되고 있음. 자율성의 권한은 행사되지 않는 반면, 책임성만 지나치게 강조되는 문제가 초래됨. 이로 인해 책임운영기관 구성원들의 동기부여와

조직몰입이 약화되고 있음

- 따라서 보수와 성과상여금에 대한 구성원의 의견을 수렴하고 반영하여 사기진작 및 성과향상을 도모해야함

### 3. 성과평가와 환류제도에 관한 문제점 및 개선방안

#### 가. 개요

- 책임운영기관의 성과평가와 환류제도의 활용성이 일부 적은 것으로 보여짐. 책임운영기관의 이원화된 평가제도가 비효율적이고, 기관의 성과평가지표가 부적합하고, 성과평가 결과와 환류제도에 대한 활용이 미흡하여, 실질적인 활용이 어려움
- 또한 평가지표에 대한 문제점도 제기되며 수정이 요구됨
- 성과평가를 통한 환류제도는 미흡한 실정이며, 환류제도의 확충이 필요함
- 이하에서는 상기한 내용에 대한 문제점을 도출하고 세부적인 개선방안에 대해 논의하고자 함

#### 나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안

##### (1) 이원화된 평가체계에 따른 이중적인 평가업무로 인한 업무의 비효율성

- 책임운영기관의 평가체계는 자체평가(32.5%)와 종합평가(67.5%)로 이원화되어 있어, 실무자들이 이중적인 평가업무에 피로감을 호소함
- 따라서 이중적인 평가업무를 없애고 업무의 효율성을 높이기 위해서는 자체평가와 종합평가를 일원화하는 방안을 모색할 필요가 있음

##### (2) 관대화경향이 보이는 자체평가와 특성을 반영하지 못한 종합평가의 성과평가지표의 부적합성

- 자체평가의 경우 「정부업무평가 기본법」 제14조에 따라 소속 중앙행정기관 운영심의회

주관으로 수행되는데, 소속기관으로 관대화경향으로 객관성과 신뢰성이 떨어짐(김신, 2006; 박희봉, 2010; 박성훈 외, 2013; 박중선, 2016)

- 종합평가의 경우 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제51조에 따라 행정안전부 소속 운영위원회 주관으로 수행하는데, 일관된 평가로 인해 현실적인 여건을 반영하지 못하고 평가지표의 부적합성이라는 문제가 제기됨
- 또한 자체평가의 계량적 평가구조로 인해 계량적인 지표를 잘 설정한 기관은 우수한 평가를 받고, 비계량적으로 우수한 기관이더라도 계량적 평가지표를 잘 설정하지 못하면 미흡하다는 평가를 받는 등의 문제점이 대두됨
- 매년 평가가 실시되고 있기 때문에 책임운영기관의 특성에 따른 성과를 평가를 평가하기 보다는 모두 단기적인 성과에 치중하고 있으므로, 장기적인 성과창출에 대한 문제점이 제기되고 있음
- 따라서 책임운영기관 평가를 매년 진행하기보다는 2년에 한번씩 진행하는 등의 방안을 강구할 필요가 있으며, 기관별로 세분화된 지표 개발을 위해서 각 유형별 평가를 할 수 있도록 예산 확보를 종합할 필요가 있음

### (3) 성과평가 결과의 활용 및 결과에 따른 환류제도의 미흡함(동기부여 제고 부족)

- 자체평가의 경우 좋은 평가를 받기 위해 목표치를 낮추거나 모호하게 설정하는 경향이 있음(박희봉, 2010). 또한 종합평가의 경우 일부 기관의 특성을 반영하지 못하기 때문에 평가결과를 실질적인 업무에 활용하기 어려움
- 평가결과에 대한 환류제도 중 인센티브에 대한 제도는 구축되어 있으나, 조직구성원들의 동기를 부여하기에는 미흡함
- 고성과자에 대한 환류제도는 제도상으로 구축되어 있지만, 저성과자에 대한 환류제도는 미비함
- 따라서 책임운영기관의 환류제도에 대한 자율성을 보장하고, 저성과자를 위한 방안을 강구할 필요가 있음

# － 목 차 －

I. 서론 .....	1
1. 연구배경 및 연구목적 .....	1
가. 연구배경 .....	1
나. 연구목적 .....	2
2. 연구방법 및 연구범위 .....	4
가. 연구방법 .....	4
나. 연구범위 .....	5
II. 이론적 및 제도적 논의 .....	6
1. 책임운영기관 이론적 논의 .....	6
2. 책임운영기관 제도적 논의 .....	8
III. 연구설계 .....	14
1. 자료수집방법 .....	14
2. 인터뷰 분석내용 및 방법 .....	14
3. 응답자 특성 .....	16
IV. 책임운영기관 제도운영실태 분석 1: 지정 및 해제 .....	17
1. 책임운영기관의 지정 및 해제 근거 .....	17
2. 책임운영기관의 지정 및 해제 현황 .....	19
가. 책임운영기관 지정 현황 .....	19
나. 책임운영기관 해제 현황 .....	21
다. 책임운영기관 운영 현황 .....	22
3. 책임운영기관의 지정 및 해제 분석 .....	25
가. 책임운영기관 지정 적합성 분석 .....	25
나. 책임운영기관 해제 분석 .....	34

<b>V. 책임운영기관 제도운영실태 분석 2: 운영의 자율성</b> .....	<b>41</b>
1. 책임운영기관 운영의 자율성 근거 .....	41
2. 책임운영기관 운영의 자율성 제도 .....	43
가. 조직 및 정원 .....	43
나. 인사 .....	48
다. 예산 .....	52
3. 책임운영기관 운영상 자율성 운영실태 분석 .....	57
가. 종합현황분석 .....	57
나. 기관 유형별 현황분석 .....	58
다. 책임운영기관 운영의 자율성 제약요인에 관한 분석 .....	65
<b>VI. 책임운영기관 제도운영실태 분석 3: 성과평가 및 환류수단</b> .....	<b>68</b>
1. 책임운영기관의 성과평가 근거 .....	68
2. 책임운영기관의 성과평가 제도 및 환류수단 .....	69
가. 성과평가제도 .....	69
나. 환류수단 .....	72
3. 책임운영기관의 성과평가 및 환류수단 활용실태 분석 .....	76
가. 종합현황분석 .....	76
나. 기관 유형별 현황분석 .....	76
다. 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 활용성 제약요인에 관한 분석 .....	79
<b>VII. 결론</b> .....	<b>82</b>
1. 지정 및 해제 관련 문제점 및 개선방안 .....	82
가. 개요 .....	82
나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안 .....	83
2. 운영의 자율성 관련 문제점 및 개선방안 .....	86
가. 개요 .....	86
나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안 .....	87

3, 성과평가와 환류제도에 관한 문제점 및 개선방안 .....	92
가. 개요 .....	92
나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안 .....	93
<b>참고문헌 .....</b>	<b>96</b>

## - 표 목 차 -

<표 2-1> 책임운영기관의 시기별 변화 .....	8
<표 2-2> 책임운영기관의 지정 및 해제 변화 추이 .....	10
<표 2-3> 책임운영기관의 유형별 사무성격 및 해당 기관 .....	11
<표 2-4> 책임운영기관의 유형별 현황 .....	13
<표 3-1> 인터뷰 질문지(일부) .....	15
<표 3-2> 실무자 인터뷰 응답자 특성 .....	16
<표 4-1> 책임운영기관 설치 절차 .....	19
<표 4-2> 연도별 책임운영기관 지정 현황 .....	20
<표 4-3> 책임운영기관 해제 절차 .....	21
<표 4-4> 책임운영기관 설치 및 해제 현황 .....	22
<표 4-5> 책임운영기관 유형별 현황 .....	23
<표 4-6> 2019년도 책임운영기관 현황 .....	23
<표 4-7> 2001년 책임운영기관 지정 적합성 검토 결과 .....	26
<표 4-8> 2004년 감사원에서 제시한 책임운영기관 선정기준 .....	27
<표 4-9> 책임운영기관 선정 기준 .....	27
<표 4-10> 책임운영기관 지정 적합성 기준 .....	29
<표 4-11> 책임운영기관 지정 적합성 분석결과 .....	31
<표 4-12> 입법취지를 고려한 지정 적합성 여부 검토 결과(부적합) .....	34
<표 4-13> 경쟁원리 적용이 불가능한 기관과 사유 .....	35
<표 4-14> 2009년 통계청 지방 통계청 및 통계사무소 통폐합 .....	37
<표 5-1> 하부조직의 설치 유형 및 내용 .....	44
<표 5-2> 정원관리 절차의 유형 .....	45
<표 5-3> 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-조직 및 정원 .....	47
<표 5-4> 책임운영기관-일반소속기관 임용권 범위 비교 .....	49
<표 5-5> 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-인사 .....	51
<표 5-6> 책임운영기관 회계 운영 비교: 일반회계 및 특별회계 .....	53
<표 5-7> 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-예산 및 회계 .....	56
<표 5-8> 2018년 기준 소속 책임운영기관의 조직·인사·재무 자율성 활용 비율 현황 .....	65

## - 그림 목 차 -

<그림 1-1> 연구모형 .....	5
<그림 2-1> 책임운영기관의 기능적 위치 .....	7
<그림 2-2> 책임운영기관 제도 운영원리 .....	7
<그림 4-1> 책임운영기관 해제 사유 및 기관 형태 변화 .....	39
<그림 5-1> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(종합) .....	57
<그림 5-2> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(조사 및 품질관리형) .....	59
<그림 5-3> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(연구형) .....	60
<그림 5-4> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(교육훈련형) .....	61
<그림 5-5> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(문화형) .....	62
<그림 5-6> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(의료형) .....	63
<그림 5-7> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(시설관리 및 기타형) .....	64
<그림 6-1> 소속 책임운영기관의 유형별 성과평가 활용비율 .....	76





# I. 서론

## 1. 연구배경 및 연구목적

### 가. 연구배경

#### (1) 제도 도입 취지에 부합하지 않는 책임운영기관 지정

- 책임운영기관은 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무가 필요한 기관을 대상으로 책임운영기관을 대통령령으로 지정(설치)함(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 1항)
- 책임운영기관은 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성격의 행정서비스를 제공하는 업무이고, 성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있는 사무이거나, 기관 운영에 필요한 재정 수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무인 경우 지정(설치)할 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제4조 1항)
- 현 시점에서 책임운영기관의 자체수입이 있거나 성과관리의 강화가 필요한 기관이 아님에도 불구하고 책임운영기관으로 지정되어 운영되는 등의 지정 및 해제와 관련된 비판 존재
- 따라서 책임운영기관 지정·해제에 대한 현황 분석 및 개선방안 도출 필요

#### (2) 운영상의 낮은 자율성

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 4)에 의거하여, 기관의 장에게 행정 및 재정, 인사상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임지도록 함
- 책임운영기관에 자율성을 부여하는 이유는 정책집행에 있어 간섭을 배제하고 공정하고 신뢰성을 주기 위함
- 하지만 실질적으로 일부 제도(상여금 지급 기준 지정, 초과급 사용 등)를 제외하고는 책임운

---

4) 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제3조(운영 원칙) ① 책임운영기관은 그 기관이 소속된 중앙행정기관(이하 "소속중앙행정기관"이라 한다) 또는 국무총리가 부여한 사업목표를 달성하는 데에 필요한 기관 운영의 독립성과 자율성이 보장된다.

영기관에 부여된 자율성을 충분히 활용하고 있지 못함

- 따라서 책임운영기관에 부여된 자율성이 충분히 활용되고 있는지에 대한 전반적인 정량적 측정과 검토 필요

### (3) 평가의 정합성과 유인체계 등 환류수단의 비활성화

- 책임운영기관은 기관장 성과급을 제외하면 평가 및 환류수단이 활성화되지 못하고 있다는 문제가 있음
  - 예를 들어, 초과수입금 직접 사용 등
- 따라서 책임운영기관의 성과평가 제도 및 환류수단의 활용 현황을 분석하고, 제도의 낮은 활용성에 대한 원인분석 및 개선방안 도출 필요

## 나. 연구목적

### (1) 책임운영기관의 지정 및 해제에 대한 현황 분석 및 사례 연구

- 우리나라 책임운영기관의 지정추이를 살펴보고, 현재 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 따라 지정된 51개 책임운영기관의 지정배경 및 현황에 대해 검토함
- 책임운영기관 중 자체수입이 없고 성과관리를 강화할 필요가 없는 기관에 대한 사례연구를 실시함
  - 특히 책임운영기관 중 유일한 중앙책임운영기관인 특허청의 책임운영기관 존속여부에 대한 사례 연구를 통해 책임운영기관 지정 및 해제에 대한 적합성을 검토함
- 이를 통해 향후 책임운영기관 지정 및 해제에 대한 정책적 함의 제시

### (2) 책임운영기관에 부여된 제도상 자율성 활용정도 분석

- 책임운영기관에 부여된 자율성을 제도별로 나눈 후, 활용정도에 대한 정량분석 실시
  - 책임운영기관에 부여된 조직 및 정원관리, 인사 및 예산 등의 운영상 자율성 제도의 활용도 분석
- 전술한 분석을 통하여 책임운영기관의 자율성의 활용실태를 검토하고 문제점과 원인을 도

출하고자 함

**(3) 책임운영기관 성과평가 및 환류수단의 현황 및 문제점 분석**

- 책임운영기관 성과평가 제도 및 정량적인 성과제도 개선에 대한 현황 검토
- 책임운영기관 성과에 대한 환류수단(기관장 성과급, 초과수입금 직접사용 등)의 활용성을 평가하기 위해 활용성과 효용에 대한 분석을 실시
- 분석을 통해 책임운영기관의 성과평가 제도와 환류수단의 문제점을 진단하여 책임운영기관 성과평가 및 환류제도에 대한 개선방안 제시

**(4) 책임운영기관 제도 운영실태에 대한 개선방안 제시**

- 상기한 바와 같이, 책임운영기관의 지정 및 해제에 대한 현황 분석, 책임운영기관에 부여된 제도상 자율성 활용 분석, 그리고 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 현황 분석을 통해 문제점을 도출하고 이를 토대로 개선방안 제시
- 책임운영기관 운영의 효율성 제고를 위해서는 책임운영기관의 제도 운영실태 분석을 통해 개선방안의 제시가 필요하기에 이에 부합하는 연구를 진행하고자 함

## 2. 연구방법 및 연구범위

### 가. 연구방법

#### (1) 문헌연구 및 현황분석

- 책임운영기관의 설치 및 해제 기준 관련 법령 검토
- 책임운영기관의 운영, 인사관리, 예산집행 등과 관련된 현황 검토
- 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 실태 분석
- 책임운영기관 지정 및 해제와 관련된 통계자료 검토
- 책임운영기관 지정 및 해제와 관련된 기존 국내·외 연구논문 및 보고서 검토

#### (2) 국내 사례연구

- 국내 책임운영기관의 지정 및 해제 원인 및 적합도 분석

#### (3) 정량분석

- 문헌 검토 및 국내·외 사례 연구를 통해 정량분석 틀을 개발하여 조직, 인사, 예산 등의 운영상 자율성의 활용도 파악
  - 책임운영기관 조직 운영상의 자율성 활용도를 파악하기 위해 총액인건비제 활용실태(기구신설, 정원조정, 성과급 등), 임기제 공무원 활용실태(계급별 임기제 공무원 임용 등), 복수직급제 활용실태, 하부조직 활용실태(하부조직 신설, 분장사무 등)에 대한 정량분석을 실시함
  - 인사상의 자율성 활용도를 파악하기 위해 기관장의 인사권 활용실태(차하위 계급 전보권, 차차하위 계급 임용권, 임기제 공무원 임용권 등), 자체 채용시험 활용실태(인력별 자체 채용시험 운용 등), 기관장 성과연봉 활용실태, 성과상여금 지급기준 활용실태에 대한 정량분석을 실시함
  - 예산상의 자율성 활용도를 파악하기 위해 초과 수입금 활용실태(초과수입 직접 관련 경비, 관련 업무 경비 사용 등) 예산 전용 활용실태, 예산 이월 활용실태에 대한

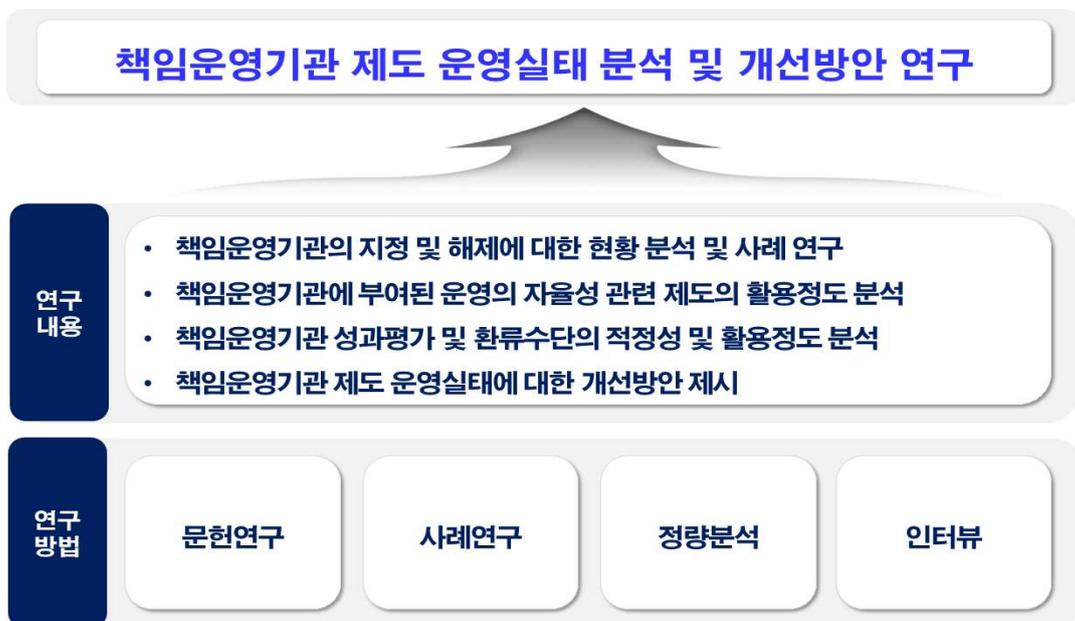
정량분석을 실시함

- 책임운영기관 성과에 대한 환류수단(기관장 성과급, 초과수입금 직접사용)의 활용 성과 효용에 대한 분석

#### (4) 실무자 인터뷰

- 책임운영기관 제도운영실태 및 운영 개선방안에 대한 실무자 의견 수집
- 전문가 자문을 통해 책임운영기관의 제도운영실태와 개선방안에 대한 의견 수집

<그림 1-1> 연구모형



#### 나. 연구범위

- 본 연구는 책임운영기관의 제도운영실태분석 및 개선방안 도출을 목적으로 함
- 이를 위한 본 연구의 범위는 2019년 기준 우리나라 책임운영기관 53개를 대상으로 수행함
- 구체적으로 첫째, 책임운영기관의 지정 및 해제, 둘째, 책임운영기관의 운영의 자율성, 셋째, 책임운영기관의 성과평가 및 환류수단 등에 대해 분석하고 개선방안을 도출하고자 함

## II. 이론적 및 제도적 논의

### 1. 책임운영기관 이론적 논의

#### □ 개념

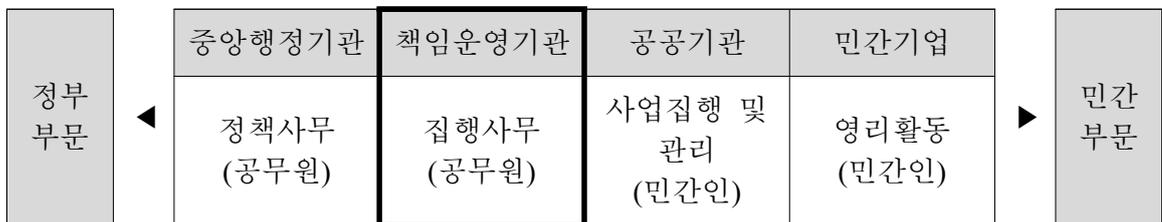
- 책임운영기관이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영 성과에 대하여 책임지도록 하는 행정기관임(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제2조 1항)
- 책임운영기관은 기관의 지위에 따라 소속책임운영기관, 중앙책임운영기관으로 구분함
- 또한, 기관의 사무 성격에 따라 ‘조사연구형 책임운영기관’, ‘교육훈련형 책임운영기관’, ‘문화형 책임운영기관’, ‘의료형 책임운영기관’, ‘시설관리형 책임운영기관’, ‘대통령령으로 정하는 유형의 책임운영기관’으로 구분함

#### □ 특징

- 책임운영기관제도는 1970년대 후반부터 영·미 국가에서 행정개혁의 논리로 채택한 신자유주의(neo-liberalism) 혹은 신보수주의(neo-consevatism)를 배경으로 하는 신공공관리론(New Public Management)을 이론적 기반으로 하는데, 전통적인 투입(input) 중심의 정부조직 관리를 산출(output)과 결과(outcome) 중심의 패러다임으로 전환한다는 제도적 의의가 있음(Hood, 1991; Schick, 1996; Talbot et al., 2000; 이경호·박현신, 2016: 37)
- 특히 집행기능을 서비스운영기관에 구조적으로 분화시켜 관리권한을 위임하여, 행정서비스 생산의 내부규제에 따른 제약을 완화하고 성과 효율성을 강화하고자 함(김근세, 2010: 3)
  - 이경호·박현신(2016: 37)에 따르면, “산출과 결과 중심의 성과지향적 정부조직 관리방식은 조직·인사·예산 관리부문의 내부규제 완화와 기관운영에 대한 성과관리 강화, 정책기능과 집행기능의 분리를 통한 기능·구조적 분화, 그리고 관리 효율성 개선을 위한 민간경영기법 도입 등 NPM의 이론적 요소를 포함하고 있음(Aucoin & Peter,, 1995; Pollittet al., 2004; 김근세, 2000; 이명석, 2001)”

- 책임운영기관은 중앙행정기관의 소속기관으로서의 지위를 가지나, 일반 소속기관에 비해 운영상의 자율성과 성과에 대한 책임성이 강화된 ‘대안적 정부조직 설계모형(alternative organization model)’의 하나임(이경호 외, 2016: 37)
  - 책임운영기관은 정부 행정기관의 지위를 가지나, 기능적으로 본부와 정책연계성이 낮고 집행사무의 비중이 높은 성격을 갖는 행정기관임(박천오 외, 2002: 31; 이경호·김근세, 2005: 153; 이경호·박현신, 2016)

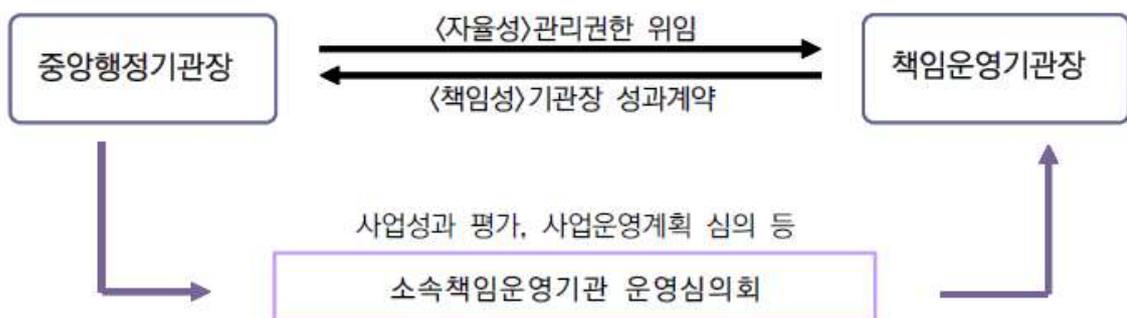
〈그림 2-1〉 책임운영기관의 기능적 위치



\* 출처: 이경호 외(2016: 37) 수정

- 책임운영기관은 중앙행정기관의 소속기관으로, 일반 소속기관에 비해 상대적으로 조직·인사·예산의 운영상 자율성이 보장되고 성과에 대한 책임이 강화됨으로써 기관 운영의 효율성 제고와 행정서비스 수준의 향상을 지향함

〈그림 2-2〉 책임운영기관 제도 운영원리



\*출처: 이경호·김근세(2005: 130), 이경호·박현신(2016: 38) 인용

## 2. 책임운영기관 제도적 논의

### □ 책임운영기관의 도입배경

- 1980년대 이후 신공공관리론의 확산에 기인하여 OECD 국가들을 중심으로 정부조직이 전통적인 계층제 중심의 관료제모형에서 시장을 중심으로 정부부문의 구조개혁이 일어남(이경호 외 2005: 127)
- 그 가운데 특히 정부부처에서 담당하던 집행기능, 특히 서비스 전달기능을 관리자 자율성과 성과 책임성을 강조하는 책임운영기관제도가 도입되었음
  - 정부조직의 기능적 다원화라는 기본전략하에 기존의 중앙행정기관에서 담당하던 서비스 전달기능을 관리상의 자율성을 가진 기관으로 전환하는 것임(김근세, 2000: 13).
- 우리나라도 1997년 IMF 경제위기의 여파로 효율성과 성과중심의 행정서비스에 대한 요구가 확산됨. 이에 새로운 정부조직운영시스템을 구축하기 위해 2000년 책임운영기관 제도를 시범 도입하였음
  - 집행업무 혹은 사업성이 강한 업무를 대상으로 하는 한편 내부규제를 가능한 한 완화시켜 기관장의 재량권을 최대한 보장하는 것을 원칙으로 삼았음(박천오 외, 2003).
  - 구체적으로 1998년 2월 정부운영시스템 혁신방안 중 하나로 책임운영기관 도입을 건의하였고, 1999년 1월 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」이 제정되었음. 2000년 1월 10개 기관을 책임운영기관으로 지정하였음

### □ 책임운영기관 제도의 변화

- 1999년 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 및 동법 시행령이 제정됨에 따라 책임운영기관제도 처음 도입된 이후에 업무의 유형화, 인사·조직·예산상의 자율성 확대, 종합평가체계 개선 등 지속적인 제도의 변화가 이루어짐
- 이에 대해 이경호 외(2016: 39)은 책임운영기관 제도의 변화를 지정된 기관 수와 제도 개선 등을 고려하여 네 개의 시기로 구분하였음

〈표 2-1〉 책임운영기관의 시기별 변화

시기	주요내용
<p>도입기 (1999~2001년)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책임운영기관법의 제정과 함께 공식적으로 제도가 도입되고 지정 기관 수의 확대가 추진되었음</li> <li>• 이 시기는 책임운영기관의 운영 자율성과 책임성 보장을 위한 제도적 기반이 마련되는 때로, 조직관리의 자율성을 보장하기 위해 기존에 총리령이나 부령에서 정해지던 하부조직 설치와 사무분장이 훈령인 기본운영규정으로 정해지게 됨(이경호 외, 2016: 39)</li> </ul>
<p>정착기 (2002~2005년)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책임운영기관의 수와 제도 운영이 안정화 단계로 접어드는 때임</li> <li>• 이 기간에 책임운영기관의 자율성과 책임성 강화를 위해서 기관장의 임기가 3년에서 5년으로 연장되었고, 최소 2년의 임기가 보장되게 되었음(이경호 외, 2016: 39)</li> <li>• 또한 인건비 총액의 범위 내에서 조직의 정원과 성과보상에 자율성을 부여하는 총액인건비제가 시행되었음</li> </ul>
<p>확산기 (2006~2008년)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이 기간에는 책임운영기관의 추가 지정 및 제도 개선을 통해 책임운영기관의 저변이 확대됨</li> <li>• 2006년도에 중앙행정기관 중 최초로 특허청이 중앙책임운영기관으로 지정되었으며, 2007년에는 책임운영기관의 수가 47개로 증가하였음. 또한 책임운영기관의 유형을 자체수입 규모를 기준으로 행정형과 기업형으로 구분하여 예산운영 방식의 다원화를 꾀하였음(이경호 외, 2016: 39)</li> </ul>
<p>정체기 (2009년~현재)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 일부 책임운영기관의 지정 해제와 기관 통폐합 조치에 따라 책임운영기관의 수가 감소하기도 하며, 신규 지정으로 증가하기도 함</li> <li>• 책임운영기관이 조사연구·교육훈련·문화·의료·시설관리·기타 유형으로 세분화되고, 기탁물품 접수특례 대상기관과 임기제공무원 임용비율 및 복수직급 허용범위가 확대되는 등 제도 개선이 일부 이루어졌음(이경호 외, 2016: 39)</li> </ul>

\* 출처: 이경호 외(2016: 39) 수정 보완

□ 책임운영기관 현황

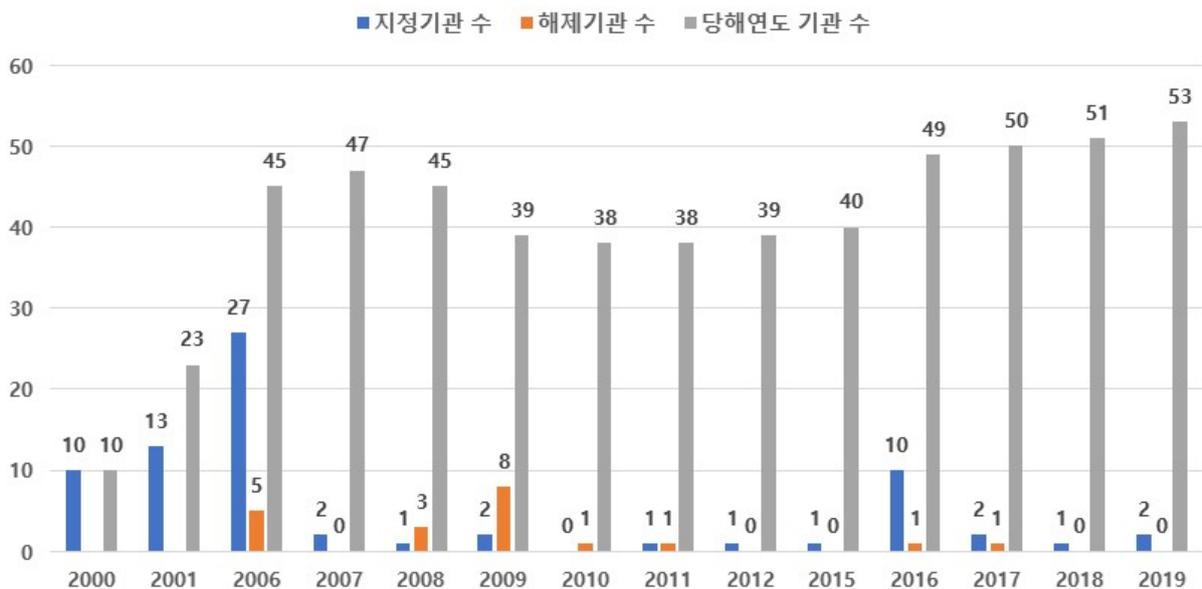
○ 책임운영기관은 크게 기관의 지위에 따라 소속책임운영기관과 중앙책임운영기관으로 구분됨. 소속 책임운영기관은 23개 부처에 52개 기관이 있으며, 중앙책임운영기관은 1개의 기관이 있음(행정안전부, 2018)

○ 2019년 8월 기준 책임운영기관의 지정 및 해제 현황은 다음 <표 2-2>와 같음

- 책임운영기관의 지정은 제도 도입 초기인 2000년 10개, 2001년 13개, 2006년에는 27개의 기관이 지정됨. 최근으로 2016년에는 통일교육원 등 10개 기관이 지정됨
- 한편, 책임운영기관의 해제는 2006년 5개, 2009년 8개로 가장 많이 이루어짐. 2006년은 총액인건비제 도입 등과 같은 전반적인 제도의 개혁이 이루어진 시기이고, 2009년에는 지방통계청을 통·폐합하는 과정에서 해제기관 수가 증가함

<표 2-2> 책임운영기관의 지정 및 해제 변화추이

연도	2000	2001	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2015	2016	2017	2018	2019
지정기관 수	10	13	27	2	1	2	0	1	1	1	10	2	1	2
해제기관 수			5	0	3	8	1	1	0	0	1	1	0	0
당해연도 기관 수	10	23	45	47	45	39	38	38	39	40	49	50	51	53



\*출처: 행정안전부(2018)

- 책임운영기관은 사무성격에 따라 조사연구형(조사 및 품질 관리형, 연구형), 교육훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형, 기타형으로 구분함

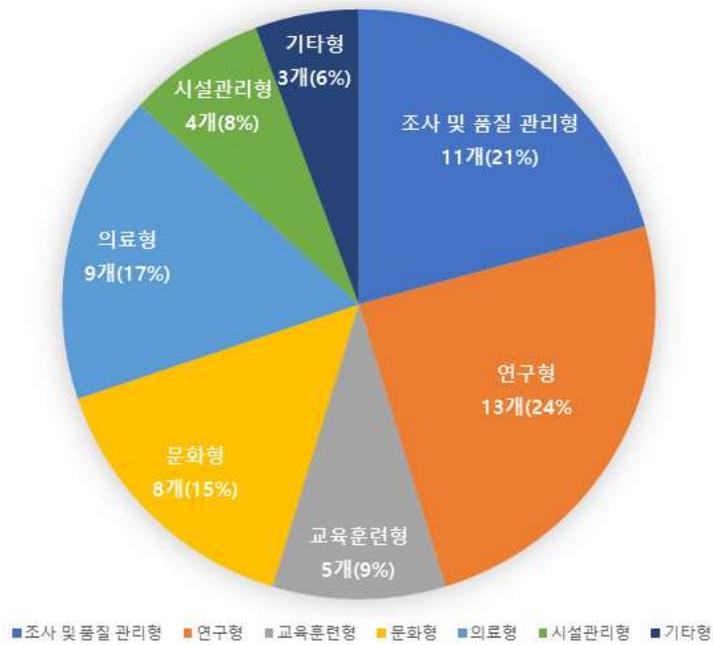
〈표 2-3〉 책임운영기관의 유형별 사무성격 및 해당 기관

유형	기관의 사무성격	해당 기관
조사연구형 책임운영기관	1. 각종 정보·통계에 대한 조사·분석·생산 및 제공 2. 각종 물품·물자의 표준화 및 검사 3. 특정 분야의 전문적 지식·기술에 대한 시험·연구·개발 및 지원	조사 및 품질 관리형- 11개 소속책임운영기관 : 국립중자원, 국토지리정보원, 항공교통본부, 국립해양측위정보원, 경인지방통계청, 동북지방통계청, 호남지방통계청, 동남지방통계청, 충청지방통계청, 항공기상청, 화학물질안전원
		연구형-13개 소속책임운영기관 : 국립재난안전연구원, 국립과학수사연구원, 국립생물자원관, 국립소방연구원, 국립수산과학원, 통계개발원, 국립문화재연구소, 국립해양문화재연구소, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원, 국립산림과학원, 국립수목원, 국립기상과학원
교육훈련형 책임운영기관	1. 특정 분야의 전문가 양성을 위한 교육 2. 특정 분야의 업무에 종사하는 공무원·민간인에 대한 교육훈련 3. 특정 분야의 진흥을 위한 교육 관련 사업	5개 소속책임운영기관 : 국립국제교육원, 통일교육원, 한국농수산대학, 해양수산인재개발원, 관세국경관리연수원

유형	기관의 사무성격	해당 기관
문화형 책임운영기관	1. 「공연법」 제2조제1호에 따른 공연 및 예술의 보급·발전 2. 정부정책 홍보를 위한 신문·잡지·방송·영화 등 홍보물의 제작 및 제작 지원 3. 예술작품·유물·자료 등의 수집·전시·교육 및 연구 4. 인쇄자료, 필사자료, 시청각자료, 그 밖에 장애인을 위한 특수자료 등 지식정보자원 전달 등을 목적으로 하는 자료의 수집·정리·분석·보존 및 대여	8개 소속책임운영기관 : 국립중앙과학관, 국립과천과학관, 국방홍보원, 국립중앙극장, 국립현대미술관, 한국정책방송원, 국립아시아문화전당, 공능유적본부
의료형 책임운영기관	1. 환자의 진료·지도 2. 의료요원의 교육훈련 3. 의료 기술의 시험·연구	9개 소속책임운영기관 : 국립정신건강센터, 국립나주병원, 국립부곡병원, 국립춘천병원, 국립공주병원, 국립마산병원, 국립목포병원, 국립재활원, 경찰병원
시설관리형 책임운영기관	기관의 주된 사무가 정부 소유의 공용 및 공공용 시설·장비, 그 밖의 재산의 운영·관리 및 조성에 해당하는 기관을 말한다.	4개 소속책임운영기관 : 해양경찰정비창, 국방전산정보원, 국가정보자원관리원, 국립자연휴양림관리소
대통령령으로 정하는 유형의 책임운영기관 (기타 유형)	「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제1조의 2의 제1항부터 제5항까지의 책임운영기관에 해당하지 아니하는 기관을 말함	2개 소속책임운영기관, 1개 중앙책임운영기관: 고용노동부고객상담센터, 국세상담센터, 특허청

〈표 2-4〉 책임운영기관의 유형별 현황

기관	유형	조사연구형		교육 훈련형	문화형	의료형	시설 관리형	기타형	총합
		조사 및 품질 관리형	연구형						
소속 책임운영기관		11	13	5	8	9	4	2	52
중앙 책임운영기관		-	-	-	-	-	-	1	1



\*출처: 행정안전부(2018)

### III. 연구설계

#### 1. 자료수집 방법

- 본 연구는 책임운영기관들이 제도의 취지에 적합하게 지정(또는 해제)되고 있으며, 실질적인 운영과정 속에서 자율성이 확보되고, 성과관리를 통해 효율적인 조직관리가 이루어지고 있는지 확인하고자 각종 통계자료 및 문헌자료를 분석하고 실무자 인터뷰 등을 실시함
- 본 연구의 다음과 같은 세부목적을 두고 자료 수집을 실시함
  - 책임운영기관의 연도별·기관별 지정 및 해제에 대한 변화를 검토하고 현재 운영되고 있는 기관들의 지정 적합성 여부를 판단
  - 책임운영기관 제도 관계 법령·지침 등에서 보장하고 있는 조직, 인사, 예산 분야의 자율성 특례제도에 대한 기관별 활용실태 분석
  - 책임운영기관의 법령·가이드라인에 따라 시행되고 종합평가에 대한 적정성 분석
  - 책임운영기관 종합평가 결과에 따라 이루어지는 환류제도에 대한 기관별 활용실태 분석
- 문헌조사 및 실태조사는 책임운영기관제도가 도입된 2000년부터 가장 최근에 발표된 2019년 자료 전반을 검토함. 특히 정부보고서, 통계청 통계자료, 언론보도자료, 학계 연구출판물 등을 폭넓게 수집하여 분석함
- 실무자 인터뷰는 8월~10월(약2달간)에 이루어졌으며, 구글 온라인 서베이 시스템을 통해 개방형 질문지를 배포하고 서면으로 의견을 수렴함

#### 2. 인터뷰 분석내용 및 방법

- 본 연구는 조사목적에 적절한 표본설계를 위하여 책임운영기관제도에 대한 기본적인 이해와 경험을 갖춘 직위와 직급, 근속년수를 고려하여 인터뷰 대상자를 추출함
- 조사내용으로는 지정 및 해제, 운영의 자율성, 성과평가의 적절성 등을 포함함.
  - 구체적으로 책임운영기관의 지정 및 해제에 대한 분석을 위해 각 기관의 실무자에게 자신이 속한 기관의 특성을 고려하여 책임운영기관 지정 존속 또는 해제 중 무

엇이 더 적합하다고 생각하는지 의견을 질문하였음. 또한, 해당 의견에 대한 구체적인 사유를 기재하도록 하였으며 해제를 원할 경우 선호하는 기관 형태를 명시하도록 하였음(예: 법인화, 일반 행정기관 등)

- 더불어 책임운영기관 자율성에 대한 인식을 함께 조사하였는데, 자율성 제도의 활용을 제약하는 요소로 중앙관리기관 또는 소속중앙행정기관의 관리와 통제, 조직문화, 리더십 등에 대하여 전반적으로 고려한 후 응답할 수 있게 함.

<표 3-1> 인터뷰 질문지(일부)

**Q1. 책임운영기관 지정 존속 및 해제에 대한 기관의 의견을 묻는 문항입니다.**

<문1-1> 책임운영기관 존속/지정해제 희망 여부

책임운영 기관(명)	책임운영 기관 의견	존속/해제 희망 사유

<문1-2> 지정 해제 이후 기관 형태 선호

책임운영 기관(명)	해제 이후 기관 형태	사유

**Q2-1. 책임운영기관에 부여된 운영의 자율성 제도의 활용을 제약하는 요소는 무엇이라고 생각하십니까?**

- ① 소속중앙행정기관의 관리와 통제, ② 중앙관리기관(예를 들어, 행정안전부, 기획재정부 등)의 관리와 통제, ③ 책임운영기관의 조직문화, ④ 책임운영기관장의 리더십, ⑤기타

**Q2-2. 책임운영기관에 부여된 운영의 자율성 제도의 활용을 제약하는 요소로 선택한 보기에 대해 이유를 작성해주십시오.**

구분(요소)	내용(이유)

### 3. 응답자 특성

- 인터뷰에는 책임운영기관 유형 중 시설관리형과 기타형을 제외한 모든 유형의 기관이 포함됨
- 응답에 참여한 기관으로는 국립국제교육원, 국립기상과학원, 통계개발원, 동남지방 통계청, 호남지방통계청, 충청지방통계청, 국립중앙극장, 국립공주병원, 국립생물자원과, 국립축산과학원, 관세국경관리연수원, 국립아시아문화전당 등이 있음.
- 다만 본 보고서에는 응답자를 특정할 수 없도록 응답자 개인의 특성과 소속기관을 분리하여 기재함
- 전체 응답자의 특성을 살펴보면, 남성과 여성이 비교적 고르게 포함되었으며 학사 이상의 학력을 보유한 30-40대 공무원이 참여한 것으로 확인됨.

〈표 3-2〉 실무자 인터뷰 응답자 특성

구분		명(%)	구분		명(%)
성별	남성	12(54.5)	근속 년수 (공직)	10년 미만	7(31.8)
	여성	10(45.5)		10년 이상 20년 미만	12(54.5)
연령	30대	8(36.4)		20년 이상	2(9.1)
	40대	14(63.6)		결측값	1(4.5)
학력	학사	9(40.9)	근무 기간 (책·운)	5년 미만	14(63.6)
	석사	7(31.8)		5년 이상 10년 미만	3(13.6)
	박사	5(22.7)		10년 이상	4(18.2)
	결측값	1(4.5%)		결측값	1(4.5)
기관 유형	조사·연구형	16(72.7)	직급	5급 이상	6(27.3)
	교육훈련형	2(9.1)		6급-7급	14(63.7)
	문화형	2(9.1)		결측값	2(9.1)
	의료형	1(4.5)	총 22명		
	결측값	1(4.5)			

## IV. 책임운영기관 제도운영실태 분석 1: 지정 및 해제

### 1. 책임운영기관의 지정 및 해제 근거

- 책임운영기관제도(Executive Agency system)는 1988년 영국에서 최초로 도입되어 운영되어 온 이후 미국과 일본을 비롯한 선진 외국을 중심으로 도입·확산된 개념
  - 행정 서비스의 질적 향상과 시장형 메커니즘 확산에 따른 행정의 효율성 제고
  - 운영 및 관리상의 자율성을 최대한 보장함으로써 관료제적 비효율적 측면을 극복
- 우리나라는 1998년 2월 정부조직개편심의위원회에서 책임경영행정기관 도입을 건의하고, 법적근거로서 1999년 1월 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」이 제정되면서 책임운영기관 소관부처의 직제를 개정하게 됨
- 이에 따라, 2000년 10개의 책임운영기관이 시범으로 운영되기 시작하였고, 이후 2018년 기준 51개 책임운영기관이 운영되고 있음
  - 2000년 1월부터 국방홍보원, 국립의료원, 운전면허시험관리단, 한국정책방송원 등 10개 소속기관이 책임운영기관으로 선정되어 시범적으로 운영되었고, 2006년 5월에는 처음으로 중앙행정기관인 특허청이 중앙책임운영기관으로 지정되어 유지되고 있음
- 현재까지도 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」을 통해 책임운영기관에 관한 기본적인 사항을 규정하고 있음

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제1조(목적) 이 법은 책임운영기관의 설치 및 운영에 관한 기본적인 사항과 책임운영기관의 조직·인사·예산·회계 등에 관한 특례를 규정함으로써 행정 운영의 효율성과 행정 서비스의 질적 향상을 도모함을 목적으로 한다.

제2조(정의) ① 이 법에서 “책임운영기관”이란 정부가 수행하는 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무에 대하여 책임운영기관의 장에게 행정 및 재정상의 자율성을 부여하고 그 운영성과에 대하여 책임을 지도록 하는 행정기관을 말한다.

- 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에서 명시한 바와 같이 책임운영기관은 ①경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 ②전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는

사무가 대상이 됨

- 또한, 동법 제4조에서는 책임운영기관 설치와 해제에 대한 사항들을 보다 명확하게 규정하고 있는데, 기관의 사무가 ①성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있거나 ②기관 운영에 필요한 재정수입을 자체적으로 전부 또는 일부 확보할 수 있는 사무에 해당하는 경우 책임운영기관으로 지정하여 설치할 수 있도록 하였음
- 다만 설치 기준에 대해서 비교적 구체적인 기준이 명시되어 있어 있지 않다는 평가가 많으며, 해제에 대한 기준 역시 모호하면서도 자의적 판단이 개입될 여지가 크다는 비판이 존재(유홍립 외, 2015)

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제4조(책임운영기관의 설치 및 해제) ① 책임운영기관은 그 사무가 다음 각 호의 기준 중 어느 하나에 맞는 경우에 대통령령으로 설치한다.

1. 기관의 주된 사무가 사업적·집행적 성질의 행정 서비스를 제공하는 업무로서 성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있는 사무
2. 기관 운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 사무
3. 중앙행정기관의 장은 소관 사무 중 책임운영기관이 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 사무에 대하여는 책임운영기관의 설치, 책임운영기관이 그 설치 목적을 달성할 수 없다고 인정하는 경우에는 책임운영기관의 해제를 행정안전부장관에게 요청할 수 있다.
4. 행정안전부장관은 제2항 및 제3항에 따른 책임운영기관의 설치 및 해제를 위하여 해당 사무에 대한 진단을 실시하거나 해당 중앙행정기관의 장에게 진단의 실시를 요청할 수 있다.

- 또한, 책임운영기관으로 지정된 이후라도 기관의 성격 및 기능의 변화, 성과의 변화, 관련 행정환경의 변화 등을 고려하여 해제하여야 할 필요가 있음
- 즉, 책임운영기관으로서 기대되는 역할을 충분히 달성하였거나, 더는 달성할 수 없는 상황에 대해서는 중앙행정기관의 장이 일정 절차를 거쳐 책임운영기관을 해제하도록 해야 함
- 하지만 현 시점에서 책임운영기관의 자체수입이 있거나 성과관리의 강화가 필요한 기관이 아님에도 불구하고 책임운영기관으로 지정되어 운영되는 등의 지정 및 해제와 관련된 비판 존재

## 2. 책임운영기관의 지정 및 해제 현황

### 가. 책임운영기관 지정 현황(2000년~2019년)

- 책임운영기관제도는 집행기능을 정책기능과 구분하여 행정업무의 성과와 효율성을 높이기 위한 제도로 구체적인 선정기준은 국가마다 다소 차이를 보임
- 우리나라에서는 공공성을 유지하면서도 경쟁원리를 적용할 필요가 있는 사무에 대해 책임운영기관으로 지정한다는 기준을 가지고 있으며, 뉴질랜드는 행정 책임성의 위험이 적고 부처의 독립성이 보장되어야 하는 사무를 기준으로 책임운영기관을 지정하고 있고, 캐나다의 경우도 업무의 독립성, 책임성, 성과측정의 용이성 등을 기준으로 하고 있음(감사원, 2005).

〈표 4-1〉 책임운영기관 설치 절차

단계	내용	담당
1단계: 설치(지정)요청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 서류 제출</li> <li>- 사유서, 소요정원, 소요예산, 수입명세</li> </ul>	소속중앙행정기관장
2단계: 내부검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령상 요건 충족 확인</li> <li>- 필요시 진단 실시 또는 진단 요청</li> </ul>	행정안전부 장관, 관계부처
3단계: 위원회 심의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원장(행안부장관), 정부위원 5인, 민간위원 10인으로 구성</li> </ul>	책임운영기관 운영위원회
4단계: 법령 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책운법시행령개정</li> <li>- 유형, 직무, 위임사항, 회계구분 등 관련사항 기재</li> </ul>	행정안전부 장관

- 책임운영기관 제도 도입기에는 기본운영규정에 근거하여 ‘경쟁원리’, ‘수익성’, ‘효율성’ 등 신공공관리론의 핵심가치를 추구하였음
- 이에 따라 초기에는 국방홍보원, 국립중앙과학관, 한국정책방송원과 같이 공공성을 유지하면서도 경쟁원리가 적용되어야 하거나 고도의 전문성이 요구되는 사무에 대하여 책임운영기관으로 지정하기 시작함
- 2000년부터 시작된 우리나라에서 책임운영기관 제도는 도입 초기 꾸준히 증가하다가 2008년부터 기관의 통폐합과 법인화 개혁으로 인해 그 수가 소폭 감소하였으며, 2016년부터 다시 증가하고 있음

- 특히 2006년 이전까지는 신규 책임운영기관이 추가되기만 하다가, 2006년 처음으로 5개의 책임운영기관이 해제되었으며 2008년부터는 기관의 통폐합과 법인화로 해제되는 책임운영기관의 수가 증가함

〈표 4-2〉 연도별 책임운영기관 지정 현황

연도	설치 기관
2000년	국립영상간행물제작소, 국방홍보원, 운전면허시험관리단, 국립중앙과학관, 국립중앙극장, 농업기계화연구소, 국립의료원, 수원국도유지건설사무소, 전주국도유지건설사무소, 양경찰정비창
2001년	중앙보급창, 충남통계사무소, 국제교육진흥원, 항공기상대, 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 축산기술연구소, 임업연구원, 국립재활원, 국립목포병원, 국립지리원, 대구국도유지건설사무소, 대산지방해양수산청
2006년	국립서울병원, 국립나주병원, 국립공주병원, 국립부곡병원, 국립춘천병원, 국립마산병원, 경찰병원, 울산지방해양수산청, 국립수산과학원, 국립자연휴양림관리소, 서울지방통계청, 부산지방통계청, 경기지방통계청, 대구·경북지방통계청, 광주·전남지방통계청, 강원지방통계청, 경남지방통계청, 인천통계사무소, 충북통계사무소, 전북통계사무소, 제주통계사무소, 농업생명공학연구원, 원예연구소, 국립과학수사연구소, 국립종자원, 국립현대미술관, 특허청
2007년	통계개발원, 국립문화재연구소
2008년	한국농업대학
2009년	국립과천과학관
2010년	-
2011년	국립생물자원관
2012년	-
2013년	국립재난안전연구원
2014년	-
2015년	국립아시아문화전당

연도	설치 기관
2016년	국립해양측위정보원, 해양수산인재개발원, 국립해양문화재연구소, 통일교육원 관세국경관리연수원, 국방전산정보원, 국가정보자원관리원, 고용노동부고객상담센터, 국세상담센터
2017년	국립기상과학원, 항공교통본부, 국립수목원
2018년	화학물질안전원
2019년	공능유적본부, 국립소방연구원

## 나. 책임운영기관 해제 현황

- 2000년 처음 도입된 책임운영기관제도는 기관의 특성 적합한지에 대하여 지속적인 논의가 이루어지다가 처음으로 2006년 5개의 책임운영기관이 해제되었고, 이후 총 18개의 책임운영기관이 지정해제 되었음
- 2006년 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국도유지건설사무소(수원, 전주, 대구) 해제
- 2008년 중앙구매단, 농업공학연구소, 농업생명공학연구원 해제
- 2009년 경인지방통계청 등 통폐합 (12개→5개) 해제
- 2010년 국립의료원 법인화
- 2011년 운전면허시험관리단 법인화
- 2015년 울산지방해양항만(수산)청
- 2017년 대산지방해양수산청

〈표 4-3〉 책임운영기관 해제 절차

단계	내용	담당
1단계: 해제 요청	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 서류 제출</li> <li>- 책임운영기관의 해제사유 및 그 배경 설명서</li> </ul>	소속중앙행정기관장
2단계: 내부검토	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령상 요건 충족 확인</li> <li>- 필요시 진단 실시 또는 진단 요청</li> </ul>	행정안전부 장관, 관계부처
3단계: 위원회 심의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원장(행안부장관), 정부위원 5인, 민간위원 10인으로 구성</li> </ul>	책임운영기관 운영위원회
4단계: 법령 개정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책운법시행령개정</li> <li>- 해당기관을 책임운영기관 목록에서 삭제</li> </ul>	행정안전부 장관

〈표 4-4〉 책임운영기관 설치 및 해제 현황

설치연도	부처	책임운영기관	해제연도	비고
2000년	보건복지부	국립의료원	2010년	법인화
	경찰청	운전면허시험관리단	2011년	법인화
	건설교통부	국도유지건설사무소 (수원,전주)	2006년	
2001년	농림부	국립수의과학검역원	2006년	
	농림부	국립식물검역소	2006년	
	건설교통부	대구 국도유지건설사무소	2006년	
	조달청	중앙구매단	2008년	기능폐지
	해양수산부	대산지방해양수산청	2017년	
2006년	농림부	농업공학연구소	2008년	통폐합
	농림부	농협생명공학연구소	2008년	통폐합
	해양수산부	울산지방해양항만청	2015년	
2006년	통계청	기존 12개 → 5개	2009년	통폐합

#### 다. 책임운영기관 운영 현황(2019년 기준)

- 2019년을 기준으로 책임운영기관은 크게 기관의 지위에 따라 소속 책임운영기관과 중앙책임운영기관으로 구분됨. 소속 책임운영기관은 22개 부처에 52개 기관이 있으며, 중앙책임운영기관은 1개의 기관이 있음(행정안전부, 2019)
- 책임운영기관 유형은 조사연구형(조사 및 품질 관리형, 연구형), 교육훈련형, 문화형, 의료형, 시설관리형, 기타형으로 구분함

〈표 4-5〉 책임운영기관 유형별 현황

기관	유형	조사연구형		교육 훈련형	문화형	의료형	시설 관리형	기타형	총합
		조사 및 품질 관리형	연구형						
소속 책임운영 기관		11	13	5	8	9	4	2	52
중앙 책임운영 기관		-	-	-	-	-	-	1	1

\* 출처: 행정안전부, 2018

- 책임운영기관의 기관장(직급)과 규모는 기관의 자율성과 독립성을 확보하는데 매우 중요한 역할을 함
  - 기관의 규모가 작고 기관장의 직급이 낮을 경우 현실적으로 기관의 자율성과 독립성을 확보하는데 매우 어려움을 겪게 되어 ‘책임운영기관 해제’되는 사례가 존재

〈표 4-6〉 2019년도 책임운영기관 현황

유형	기관명	소속중앙부처	기관장	지정시기	
조사 연구형 (24개)	조사 및 품질 관리형 (11)	국립중자원	농림축산식품부	고위 나	2006년
		국토지리정보원	국토교통부	고위 나	2001년
		항공교통본부		고위 나	2016년
		국립해양측위정보원	해양수산부	4급	2016년
		경인지방통계청	통계청	고위 나	2009년
		동북지방통계청		고위 나	2009년
		호남지방통계청		고위 나	2009년
		동남지방통계청		3·4급	2009년
		충청지방통계청		일반임기 4호	2009년
		항공기상청	기상청	고위 나	2001년
		화학물질안전원	환경부	고위 나	2018년
	국립소방연구원	소방청	고위 나	2019년	
	연구형	국립재난안전연구원	국민안전처	고위 나	2013년

유형	기관명	소속중앙부처	기관장	지정시기
(13개)	국립과학수사연구원	행정안전부	고위 나	2006년
	국립생물자원관	환경부	고위 나	2011년
	국립수산과학원	해양수산부	고위 나	2006년
	통계개발원	통계청	고위 나	2007년
	국립문화재연구소	문화재청	고위 나	2007년
	국립해양문화재연구소		고위 나	2016년
	국립원예특작과학원	농촌진흥청	고위 나	2006년
	국립축산과학원	산림청	고위 나	2001년
	국립산림과학원		고위 나	2001년
	국립수목원		고위 나	2017년
국립기상과학원	기상청	고위 나	2017년	
교육훈련형 (5개)	국립국제교육원	교육부	고위 나	2001년
	통일교육원	통일부	고위 나	2016년
	한국농수산대학	농림축산식품부	고위 나	2008년
	해양수산인재개발원	해양수산부	4급	2016년
	관세국경관리연수원	관세청	고위 나	2016년
문화형 (8개)	국립중앙과학관	미래창조과학부	고위 나	2000년
	국립과천과학관		고위 나	2009년
	국방홍보원	국방부	고위 나	2000년
	국립중앙극장	문화체육관광부	고위 나	2000년
	국립현대미술관		고위 나	2006년
	한국정책방송원		고위 나	2000년
	국립아시아문화전당		고위 나	2015년
	공능유적본부	문화재청	고위 나	2019년
의료형 (9개)	국립정신건강센터	보건복지부	전문임기 가	2006년
	국립공주병원		고위 나	2006년
	국립나주병원		고위 나	2006년
	국립춘천병원		고위 나	2006년
	국립부곡병원		고위 나	2006년
	국립마산병원		고위 나	2006년
	국립목포병원		고위 나	2001년

유형	기관명	소속중앙부처	기관장	지정시기
	국립재활원		고위 나	2001년
	경찰병원	경찰청	고위 나	2006년
시설관리형 (4개)	해양경비안전정비창	국민안전처	일반임가 4호	2000년
	국방전산정보원	국방부	고위 나	2016년
	국가정보자원관리원	행정안전부	고위 나	2016년
	국립자연휴양림관리소	산림청	4급	2006년
기타형 (2개)	고용노동부고객상담센터	고용노동부	4급	2016년
	국세상담센터	국세청	4급	2016년
중앙책임운영기관	특허청		정무직	2006년

- 한편 특허청의 경우 현재까지 유일한 중앙책임운영기관으로, 지속적인 책임운영기관 존속여부에 대한 논의가 필요함
- 특허청은 2005년 중앙책임운영기관으로 지정된 후, 중앙행정기관에 대한 정부평가 보고서로 평가를 대체하고 있음

### 3. 책임운영기관의 지정 및 해제 분석

#### 가. 책임운영기관 지정 적합성 분석

##### (1) 책임운영기관 지정 적합성 분석결과: 선행연구결과를 중심으로

- 2000-2001년까지 책임운영기관 지정을 살펴보면 ① 대부분이 중앙행정기관의 소속기관으로 국한되었고, ② 선정된 책임운영기관이 전 부처에 걸쳐있다는 특징을 보임
- 2002년 행정자치부 정책연구 보고서를 통해, 2001년 책임운영기관으로 지정된 23개의 기관을 대상으로 기관선정의 적합성을 검토한 결과, 대부분의 기관이 사무의 집행적 성격을 가지고 있었으나 자체수입 비율이 낮았음
- 즉, 제도 시행 초기에는 자체수입 비율이 선정기준으로 크게 고려되지 않았음을 확인

〈표 4-7〉 2001년 책임운영기관 지정 적합성 검토 결과

기관명	집행 사무 (%)	자체 수입 (%)	관청 예산 (%)	정책 연계성 (통합지수)	조직규모 (정원)	기관장 직급	비고
국립목포병원	100	20.8	15.2	12.49	70	3급	
국립수의과학검역원	84.5	0.9	16.6	10.28	480	2급	06년 해제
국립식물검역소	85.7	0.02	0.0	11.66	395	2급	06년 해제
영상홍보원 (현 한국정책방송원)	89.7	5.04	9.6	10.78	118	2급	
국립의료원	89.4	82.9	4.1	12.66	689	1급	
국립재활원	100	40.8	8.0	12.66	163	2급	
국립중앙과학관	83.8	6.5	6.2	10.90	102	1급	
국립중앙극장	76.0	13.0	8.7	10.14	75	2급	
국립지리정보원	85.5	7.7	76.5	12.19	107	2급	
국방홍보원	70	8.5	3.6	10.35	162	2급	
국제교육진흥원 (현 국립국제교육원)	65.7	0.5	58.4	11.33	69	2급	
농업공학연구소	90.9	0.6	0.0	12.78	113	3급	
대구국도유지건설사무소	93.7	1.2	0.0	10.90	66	4급	06년 해제
대산지방해양수산청 (현 대산지방해양항만청)	90.8	18.2	1.2	11.07	93	4급	
수원국도유지건설사무소	95.0	3.8	0.0	9.69	169	4급	06년 해제
운전면허시험관리단	87.2	89.1	2.7	15.08	1,036	경무관급	
국립산림과학원	89.3	0.8	1.2	12.24	308	1급	
전주국도유지건설사무소	94.7	1.3	0.0	9.83	57	5급	06년 해제
중앙구매사업단 (현 품질관리단)	82.8	47.4	0.2	12.35	92	2급	
축산연구소	96	6.5	0.0	11.58	334	2급	
대전·충남지방통계청	100	0.02	0.0	13.51	124	5급	
항공기상관리본부 (현 항공기상청)	85.9	0.02	5.5	11.83	90	4급	
해양경찰정비창	81	0.1	0.02	12.17	209	총경급	

자료: 행정자치부(2002)

- 2004년 감사원에서는 ①경쟁원리 적용 가능, ② 정책연계성이 낮은 사업적·집행적 성격, ③ 적정한 자체수입비중, ④ 적정한 기관 규모, ⑤ 성과측정 가능성을 통해 책임운영기관의 적합성을 판단

〈표 4-8〉 2004년 감사원에서 제시한 책임운영기관 선정기준

구분	감사원이 제시한 적정기준	2003년 기준 정부조직관리지침
시장성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 경쟁원리 적용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 경쟁원리 언급 없음</li> </ul>
자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 정책연계성이 낮은 사업적·집행적 성격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 부차적 기준으로 언급</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 적정한 자체수입 비중 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 부차적 기준으로 언급</li> <li>▪ 재정자립기관에 대한 기준이 낮음</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 적정한 기관 규모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기관장 직급 언급 없음</li> <li>▪ 쇼규모 기관도 지정</li> </ul>
책임성	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 성과측정 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 기본 조건으로 언급</li> </ul>

출처: 감사원(2004), 행정자치부(2008)

- 2004년 감사원에서 제시한 결과를 반영하여 2006년, 책임운영기관 선정기준을 구체화 함
  - 기본적인 조건으로 ① 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 담당하는 기관(25%), ② 사업적·집행적 사무비율이 높은 기관(30%), ③ 자율성을 부여할 경우 행정운영의 효율성 및 서비스향상을 기대할 수 있는 기관(25%)을 기본 선정조건으로 한다. 부차적으로 ① 기관장의 직급 및 인력규모가 일정수준 이상인 기관(10%), ② 재정자립도가 일정수준 이상인 기관(10%), ③ 동종·동일한 성격의 특별지방행정기관 전체가 책임운영기관으로 요청된 경우(가산 5%)에 대하여 책임운영기관으로 운영되는데 더욱 적합하다고 판단
  - 이러한 기준에 따라 총 80% 이상의 점수를 획득한 기관에 대하여 책임운영기관으로 운영하도록 함

〈표 4-9〉 책임운영기관 선정 기준

조건	기준	세부내용	
기본 조건 (80%)	25%	경쟁원리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 취급하는 기관</li> <li>☞ 행정기관 내·외부에 경쟁기관이 존재하는 것이 바람직함</li> <li>(예: 경찰병원의 경우 민간병원과 영상홍보원은 방송사와 경쟁 가능)</li> </ul>

	30%	집행사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업적·집행적 사무비율이 높은 기관</li> <li>☞ 집행사무 비율이 70%이상인 기관이 바람직함</li> </ul>
	25%	자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율성을 부여할 경우 행정운영의 효율성 및 서비스 향상을 기대할 수 있는 기관</li> <li>☞ 부처의 판단에 따라 지정 요청이 있을 경우 바람직함</li> </ul>
기타 조건	10%	조직규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기관장의 직급 및 기관의 인력규모가 일정수준 이상인 기관</li> <li>☞ 기관장이 고위공무원단이거나 인력규모가 100명이상인 기관이 바람직함</li> </ul>
	10%	재정자립도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재정자립도가 일정수준 이상인 기관(필수조건은 아님)</li> <li>☞ 10%이상일 경우 바람직하지만 10%이하도 설치 가능</li> </ul>

출처: 행정안전부(2008)에서 이남국(2007)을 재구성한 내용 인용 및 수정

- 현재 법률상에는 “중앙행정기관의 장은 소관사무중 책임운영기관이 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 경우에는 행정안전부장관에게 책임운영기관의 설치를 요청할 수 있으며” 이 경우 중앙행정기관의 장은 책임운영기관의 설치사유 및 그 배경설명서, 소요정원의 내역, 다음 회계연도의 소요예산 및 수입명세서를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다고 명시
- 또한, 행정안전부장관이 기획재정부장관 등 관계기관과 협의하여 책임운영기관 설치여부를 결정하도록 되어 있음

## (2) 책임운영기관 지정 적합성 분석의 틀: 시장성·자율성·책임성을 중심으로

- 본 연구는 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 과 상기한 선행연구를 토대로 <표 4-10>와 같은 지정 적합성 검토 기준을 구축함
- 시장성(경쟁성), 자율성, 책임성을 기준으로 적합성 측정기준과 지표를 구축하여 현재 운영되고 있는 책임운영기관의 적합성을 분석하고자 함

〈표 4-10〉 책임운영기관 지정 적합성 기준

구분	측정기준	측정치표	
시장성	경쟁원리	기관의 설립목적 및 주요 업무	문헌분석
자율성	운영의 자율성	기관장의 직급, 조직 규모	실태분석
	행정서비스의 성질	사업적·집행적 행정서비스 (정책연계성, 집행·사무비율)	담당사무 조사
	자체수입	재정자립도, 중앙행정기관의 전입금 비율	실태분석
책임성	성과측정가능 사무	성과지표 개발 및 측정의 용이성	담당사무 조사

○ 첫째, ‘시장성’으로 경쟁원리를 측정함

- 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 취급하는 기관인지여부를 판단함
- 즉 민간 등과 경쟁이 가능한 사무를 다루는 기관을 일반행정기관과 차별화하여 책임운영기관으로 지정하여, 경영혁신에 의한 성과향상을 유도하며, 또한 기관운영의 성과가 객관적으로 드러나 기관운영의 성과측정을 용이하게 하는 것이 지정의 조건이기 때문임

○ 둘째, ‘자율성’ 중 기관장 직급, 기관인력규모를 분석함

- 기관장 직급과 기관인력규모가 기관의 독립성이나 자율성을 유지할 수 있는 정도에 이르는 기관이어야 함
- 책임운영기관장이 직급이 지나치게 낮을 경우 상급기관의 간섭을 실질적으로 배제할 수 없고, 또한 지나치게 소규모기관은 인사운영의 폭이 좁아 자율적인 조직운영이 사실상 곤란하며 책임운영기관으로 전환하는 노력에 비하여 도입의 효과도 미미하기 때문임

○ 셋째, ‘자율성’ 중 행정서비스의 성질을 판단함

- 사무의 성격이 사업적·집행적 성격이면서도 정책과의 연계성이 낮은 기관이어야 함
- 중앙행정기관과 책임운영기관 사이에 정책연계성이 높을 경우 중앙행정기관의 빈번한 지시·감독으로 책임운영기관장이 자율성을 발휘하기 곤란하기 때문임

○ 넷째, ‘자율성’ 중 자체수입 비중을 분석함<sup>5)</sup>

5) 자체수입이 있는 기관 별 자체수입 및 예산액 (행정안전부, 2018)

(단위: 백만원)

- 자체수입 비중이 낮은 기관 즉, 재정자립도가 낮은 기관 또는 재원의 대부분을 중앙행정기관의 전입금에 대한 의존도가 높은 기관을 선정하게 되면 재원의 대부분을 중앙행정기관의 전입금에 의존하게 되어 중앙행정기관장의 지시 등에 영향을 받을 수밖에 없음
- 책임운영기관은 취급사무의 성격상 민간경영기법의 도입 등 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 취급하고 있어 일반행정기관보다 자율성과 책임성을 확대할 필요가 있는 기관으로 선정하여야 하는바, 재정자립도가 높고 조직규모가 큰 기관의 지정이 필요
- 재정자립도가 낮거나, 중앙행정기관의 전입금에 대한 의존도가 높으면 기관운영의 자율성을 확보하기 곤란하고 기관운영 성과향상에 따른 자체수입 증가분을 직원에 대한 인센티브 재원으로 사용할 수 없으며 객관적 성과측정 지표의 비중이 낮아져 성과측정의 객관성이 결여될 수 있음

○ 다섯째, ‘책임성’으로 성과측정가능 사무 여부를 분석함

- 운영성과에 대한 책임성을 확보하기 위해서는 성과측정이 가능한 사무여야 함

기관	예산액	자체수입	기관	예산액	자체수입
국립국제교육원	90,858	13,081	국립목포병원	10,986	3,226
국립중앙과학관	40,284	2,347	국립재활원	46,071	3,854
국립과천과학관	35,416	6,500	화학물질안전원	13,958	237
통일교육원	4,247	802	해양수산인재개발원	4,040	107
국방홍보원	31,090	1,292	관세국경관리연수원	8,575	47
국립중앙극장	59,941	2,347	경인지방통계청	24,778	226
국립현대미술관	86,064	3,212	동북지방통계청	21,664	293
한국정책방송원	29,562	55	호남지방통계청	25,785	203
국립아시아문화전당	61,595	1,990	동남지방통계청	16,263	160
국립정신건강센터	37,493	16,919	충청지방통계청	17,080	134
국립공주병원	15,360	5,047	경찰병원	77,236	31,946
국립나주병원	20,162	7,059	국립산림과학원	73,092	65
국립춘천병원	14,330	3,859	국립자연휴양림관리소	55,262	17,423
국립부곡병원	19,213	4,797	국립수목원	28,746	391
국립마산병원	19,129	3,554	국토지리정보원	95,691	280

〈표 4-11〉 책임운영기관 지정 적합성 분석결과

기준 기관	시장성	자율성					책임성
	경쟁 원리 <sup>6)</sup>	운영의 자율성		행정 서비스의 성질	자체수입		성과측정 가능여부 <sup>7)</sup>
		기관장 직급	조직 정원		유/무	비율	
국립국제교육원	○	고위 나	74명	적합	○	14.4%	○
국립중앙과학관	X	고위 나	82명	적합	○	5.8%	○
국립과천과학관	X	고위 나	79명	적합	○	18.4%	○
통일교육원	△	고위 나	67명	적합	○	3.3%	○
국방홍보원	△	고위 나	158명	적합	○	4.2%	○
국방전산정보원	△	고위 나	42명	적합			△
국립과학수사연구원	△	고위 나	452명	적합			○
국가정보자원관리원	△	고위 나	300명	적합			○
국립재난안전연구원	△	고위 나	87명	적합			△
국립중앙극장	○	고위 나	94명	적합	○	3.9%	△
국립현대미술관	○	고위 나	119명	적합	○	3.7%	△
한국정책방송원	○	고위 나	116명	적합	○	0.2%	△
국립아시아문화전당	○	고위 나	32명	적합	○	3.2%	△
한국농수산대학	○	고위 나	118명	적합			△
국립중자원	△	고위 나	215명	적합			△
국립정신건강센터	○	전문임기 가	329명	적합	○	45.1%	○
국립공주병원	○	고위 나	126명	적합	○	32.9%	○
국립나주병원	○	고위 나	179명	적합	○	35.0%	○
국립춘천병원	○	고위 나	116명	적합	○	26.9%	○
국립부곡병원	○	고위 나	176명	적합	○	25.0%	○
국립마산병원	○	고위 나	115명	적합	○	18.6%	○
국립목포병원	○	고위 나	95명	적합	○	29.4%	○
국립재활원	○	고위 나	345명	적합	○	30.1%	○
국립생물자원관	△	고위 나	117명	적합			△
화학물질안전원	△	고위 나	94명	적합	○	1.7%	△
고용노동부고객상담센터	X	4급	55명	적합			○

기준 기관	시장성	자율성					책임성
	경쟁 원리 <sup>6)</sup>	운영의 자율성		행정 서비스의 성질	자체수입		성과측정 가능여부 <sup>7)</sup>
		기관장 직급	조직 정원		유/무	비율	
국토지리정보원	X	고위 나	131명	적합	○	0.3%	△
항공교통본부	X	고위 나	306명	적합			△
국립수산과학원	△	고위 나	600명	적합			△
해양수산인재개발원	○	4급	26명	적합	○	2.6%	○
국립해양측위정보원	○	4급	55명	적합			△
국세상담센터	X	4급	142명	적합			○
관세국경관리연수원	X	고위 나	55명	적합	○	0.5%	○
국립소방연구원	X	고위 나	43명	적합			○
통계개발원	○	고위 나	49명	적합			△
경인지방통계청	○	고위 나	342명	적합	○	0.9%	△
동북지방통계청	○	고위 나	294명	적합	○	1.4%	△
호남지방통계청	○	고위 나	334명	적합	○	0.8%	△
동남지방통계청	○	3·4급	224명	적합	○	1.0%	△
충청지방통계청	○	일반임기 4호	246명	적합	○	0.8%	△
경찰병원	○	고위 나	605명	적합	○	41.4%	○
국립문화재연구소	X	고위 나	43명	적합			△
국립해양문화재연구소	X	고위 나	192명	적합			△
공농유적본부	X	고위 나	73명	적합			△
국립원예특작과학원	△	고위 나	215명	적합			△
국립축산과학원	△	고위 나	330명	적합			△
국립산림과학원	△	고위 나	325명	적합	○	0.1%	○
국립자연휴양림관리소	△	4급	250명	적합	○	31.5%	○
국립수목원	○	고위 나	97명	적합	○	1.4%	○
항공기상청	X	고위 나	66명	적합			○
국립기상과학원	X	고위 나	115명	적합			△
해양경찰정비창	X	4급	111명	적합			△

출처: 행정안전부(2019)

- 본 보고서에서는 경쟁원리를 적용하기 어려우며 책임성 확보가 어렵고, 기관장의 직급이 낮고 조직규모가 작으며, 자체수입이 없는 기관을 대상으로 책임운영기관 지정을 재검토가 필요하다고 판단함
  - 예: 국세상담센터의 경우, 명확한 성과측정(고객만족도 등)은 가능하지만 기관장의 직급이 낮고 정원이 적으며, 자체수입을 확보하기에 어려움이 있어 책임운영기관 지정을 존속하는데 재고가 필요함
  - 예: 국립수산물과학원의 경우, 자체적으로 수입을 내거나 단기적 성과측정에 적합하지 않아 책임운영기관으로 지정을 존속하는데 재고가 필요함

□ 실무자 인터뷰를 통해 확인된 ‘지정 해제’ 의견을 살펴보면,

- 소속기관의 사무가 단기적 성과측정에 적합하지 않다는 의견을 토대로 ‘지정 해제’ 의견을 여러 차례 표현함
  - 조사형 기관 소속 공무원 의견: “정형화된 업무를 수행함으로 (매년 특별한 성과창출이 없어), 성과평가 대상에 적합하지 않음”
  - 연구형 기관 소속 공무원 의견: “장기적인 연구를 수행하는데 있어 단기적인 성과평가 시스템에 적합하지 않음”
- 또한 기관의 규모가 지나치게 작거나 기관장의 직급이 낮은 경우, 실질적인 독립(자율성)이 보장되지 않는 경우, ‘지정 해제’가 적합하다는 의견을 제시함
  - 문화형 기관 소속 공무원 의견: “현 체재(기관장 직급이 낮은)로는 적절한 기관장을 채용하기에 어려움이 있으며, 기관장에게 실질적인 행정 및 재정의 자율성이 부여되지 않음”
  - 연구형 기관 소속 공무원 의견: “법률상 부여된 조직·인사 예산의 자율성이 실제로 매우 제한적이며, 독립적인 연구를 수행하기에는 주무부처와 유기적으로 연결되어 있음”

6) 본 보고서에서는 경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무를 취급하는 기관인지 여부를 판단하기 위하여 각 기관의 홈페이지에서 명시하고 있는 개별 직무를 면밀히 검토함. 또한 연구진 전체의 합의를 통해 시장성 강화가 필요한 기관(○), 경쟁원리를 적용하는 것은 가능하나 실제로 경쟁이 두드러지게 나타나지는 않는 기관(△), 정부가 독점적으로 담당하는 사무를 수행하는 기관(X)으로 구분하여 시장성을 판단함.

7) 성과측정 가능여부에 대한 판단은 ‘시장성’에 대한 판단과 마찬가지로 해당 기관의 직무를 면밀히 검토하여 판단함. 다만 본 보고서에서는 책임운영기관의 성과평가가 매년 이루어진다는 점을 고려하여 단기적 성과창출이 가능한지에 대한 부분도 고려함. 즉, 단기적 성과측정이 가능하고 적합한 기관(○)과 성과측정이 가능하지만 단기적 성과창출이 어려운 기관(△), 성과측정 자체가 적합하지 않은 기관(X)으로 구분하여 책임성을 판단함.

## 나. 책임운영기관 해제 분석

### (1) 연도별·기관별 책임운영기관 해제 원인 분석

(가) 2006년 책임운영기관 해제: 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국도유지건설사무소 3개

- 국립수의과학검역원, 국립식물검역소 등은 꾸준히 일반행정기관으로 전환을 희망하였음
  - 국립수의과학검역원/국립식물검역소의 중앙부처인 농림부에서는 검역·방역 업무를 자율성을 중시하는 책임 운영기관에서 수행하는 것은 부적절하다는 의견을 제시
  - 이에 감사원에서 ‘책임운영기관 지정 및 운영 실태조사’를 실시하여 적합성 여부를 검토함

〈표 4-12〉 입법취지를 고려한 지정 적합성 여부 검토 결과(부적합)

중앙 행정기관	기관명	경쟁 원리	재정 자립도	정책연계성 낮음	기관규모 (기관장 3급이상, 정원 100명이상)
농림부	국립수의과학검역원	×	0.9	○	○
	국립식물검역소	×	0.02	○	○
건설교통부	수원국도유지건설사무소	×	3.8	○	×
	전주국도유지건설사무소	×	1.3	○	×
	대구국도유지건설사무소	×	1.2	○	×
기상청	항공기상청	×	0.02	○	×
통계청	충남통계사무소	×	0.02	○	△
해양수산부	대산지방해양수산청	×	18.2	○	×

출처: 감사원(2004), 「책임운영기관 지정 및 운영실태」

- 당시, 농림부 이외에도 국립중앙과학관(성과측정 및 재정수입 확보 곤란), 국제교육진흥원(사업의 대부분이 재외동포교육, 국제교육, 국제교류협력 부분으로 사업평가 곤란) 등이 책임운영기관 지정 해제를 희망하였으나, 타 기관과의 경쟁이 가능하여 해제되지 않음
  - 성과평가 등을 외부기관에서 실시하는 방향으로 조정함

- 2006년 책임운영기관이 해제된 5개의 기관의 특징을 살펴보면, 기관의 ‘경쟁원리’ 즉, ‘시장성’을 가장 중요하게 평가하였음을 알 수 있음
  - 항공기상대, 충남통계사무소는 당시 행정자치부에서 해당 부처 및 기관에 대한 의견 조희 및 내부 재검토를 통해 지정 해지하지 않음

〈표 4-13〉 경쟁원리 적용이 불가능한 기관과 사유

중앙행정기관	기관명	경쟁원리	경쟁원리 적용이 곤란한 사유
농림부	국립수의과학검역원	×	동·식물 검역은 정부의 고유 기능
	국립식물검역소	×	
건설교통부	수원국도유지건설사무소	×	국도 유지보수 업무는 국토관리청이 수행
	전주국도유지건설사무소	×	
	대구국도유지건설사무소	×	

- 이외에도 국도유지건설사무소(수원, 전주, 대구)의 경우 기관장이 4-5급으로 구성되어 자율성 확보가 어려웠음
  - 실제 운영상에서 중앙행정기관장 소속 국·과장(2~4급)을 상대로 인사·조직·예산분야의 독립성과 자율성을 확보하기는 사실상 곤란함
  - 수원·전주·대구 국도유지건설사무소의 경우에는 규모가 작은(인원 : 57-69명) 기관 인바 직급별, 종류별 인원수가 적어(예 : 기관당 5급 토목직 1-2명, 5급 행정직 1명) 해당 인사가 퇴직하지 않는 한 승진기회가 발생하지 않아 직원들의 불만이 큼
  - 즉, 책임운영기관에게 부여한 인사상 자율성·독립성이 소규모 기관에서는 오히려 불리한 요소로 작용
- 종합하여보면, 책임운영기관의 도입 취지가 일반행정기관에 적용되는 성과관리 개념(예 : 정부업무 평가 등) 보다도 더욱 강화된 민간 경영방식(예 : 자율성 및 책임성 확보)을 도입하기 위함이었음을 고려해보았을 때, 경쟁원리 적용이 곤란한 사유가 명확한 기관을 책임운영기관에서 해제하였으며,
- 운영방식에 있어서 경쟁원리가 적용되고 일반행정기관보다 좀 더 자율성과 책임성을 확대

할 수 있는 기관을 선정하는 것이 책임운영기관제도의 도입의 취지라는 점을 고려하여 이에 적합하지 않은 국립수의과학검역원, 국립식물검역소, 국도유지건설사무소 3개 (수원,전주,대구)를 책임운영기관에서 해제함

(나) 2008년 책임운영기관 해제: 중앙구매단, 농업공학연구소, 농업생명공학연구원

- 품질관리단(현 조달품질원)은 2001년 책임운영기관으로 지정된 후, 2005년 중앙구매(사업)단으로 명칭을 변경하고 2007년 책임운영기관에서 일반소속기관으로 변경되었음
- 당시, 정부는 교통 및 통신의 발달, 저장품사업의 폐지 등 조달환경이 변화됨에 따라 주된 기능이 소멸되었다고 판단하였고 정원 32인(기능직)을 감축하는 한편 조달물자의 품질관리를 위해 본청 소속의 일반소속기관으로 정부조직을 개편하고 부서간 기능을 조정함
  - 행정환경변화에 따른 기능폐지로 일반소속기관으로 축소 전환된 사례라고 할 수 있음
- 한편, 농촌진흥과 그 소속기관간의 기능 통·폐합으로 농업공학연구소와 농업생명공학연구원이 폐지됨에 따라 책임운영기관에서 해제됨
  - 당시 조직개편으로 인해 대기능, 대과 중심의 국립농업과학원, 국립식량과학원, 국립원예특작과학원, 국립축산과학원, 한국농업대학으로 통폐합 됨 (9소속기관 → 5).
  - 농업공학연구소와 농업생명공학연구소의 업무는 국립농업과학원에 흡수되었음

(다) 2009년 책임운영기관 해제: 경인지방통계청 등 통폐합 (12개→5개)

- 2009년에는 기존 12개의 지방통계청 및 통계사무소를 지역단위로 통폐합하면서 5개로 축소되었음
- 2009년은 통계청의 대대적인 조직개편이 이루어진 해로 지방통계조직을 5개의 통계청으로 광역화함에 따라 지방통계청의 명칭 및 위치, 관할구역을 조정하게 됨

〈표 4-14〉 2009년 통계청 지방 통계청 및 통계사무소 통폐합

기존	변경
서울지방통계청, 부산지방통계청, 경기지방통계청, 대구·경북지방통계청, 광주·전남지방통계청, 강원지방통계청 경남지방통계청, 인천통계사무소 충북통계사무소, 전북통계사무소 제주통계사무소, 충남통계사무소	경인지방통계청 (서울, 경기, 인천) 동북지방통계청 (대구경북, 강원) 호남지방통계청 (광주전남, 전북, 제주) 동남지방통계청 (부산울산, 경남) 충청지방통계청 (대전충남, 충북통계사무소)

(라) 2010년 책임운영기관 해제: 국립의료원 법인화

- 국립의료원의 경우 책임운영기관으로 운영됨에 따라 공무원 보수적용으로 우수한 의료인력 확보가 곤란하고, 병원 운영도 경직되어 전문성과 경쟁력이 저하되는 문제점이 지속적으로 발생
- 2002년부터 특수법인화에 대한 논의가 이루어졌으나 관계부처와의 협의, 법안 조정 등으로 인해 8년이라는 시간에 걸쳐 2010년 책임운영기관에서 해제되고 법인화 됨
- 국립의료원이 책임운영기관에서 특수법인화 되면, 경영공시 등 기본적 의무 외에는 조직·인사·예산·회계 권한의 자율성이 보장되고 조직의 자율성이 확대되는 효과가 있으며, 우수한 보건의료 인력을 확보하고 시설 및 장비를 보강하여 의료 서비스 수준을 높일 수 있음
- 인사와 관련하여서는 국립의료원 직원은 본인 희망에 따라 공무원 신분을 유지하거나 법인화된 국립중앙의료원 직원으로 신분 전환을 선택할 수 있으며 공무원 신분을 계속 유지하고자 하는 자는 보건복지가족부 소속기관으로의 인력 재배치나 타 국가기관 진출 등으로 공무원 신분을 최대한 보장받도록 함

(마) 2011년 책임운영기관 해제: 운전면허시험관리단 법인화

- 운전면허시험관리단은 경찰청 산하 조직 중 자체수입이 있으면서도 성과측정이 용이하고 집행적 성격의 민원업무를 수행하기 때문에 제도 도입 초기부터 책임운영기관으로 지정되었음
- 2004년에는 최우수 책임운영기관으로 선정되어 대통령 표창을 받은 적도 있을 만큼 책임운영기관 우수운영사례로 꼽혀옴

- 하지만 2008년, 작고 효율적인 정부를 위한 민영화 정책의 일환으로 운전면허시험관리단이 대상이 됨
  - 이에 공무원 감축효과를 유지하면서도 교통안전교육과 운전면허시험의 연계를 통한 시너지효과를 창출할 수 있는 경찰청 산하 도로교통공단에 이양하는 방안으로 결정
  - 운전면허시험 관리를 민간에게 위탁할 경우 공신력·비용증가 등의 문제점을 제기하자 대안으로 정부출연기관인 도로교통공단에 이양하기로 결정
- 결과적으로, 2011년 운전면허시험관리단이 도로교통공단(위탁집행형 준정부기관)과 통합되면서 법인화 됨

(바) 2015년/2017년 책임운영기관 해제: 울산지방해양항만(수산)청. 대산지방해양수산청

- 2006년 책임운영기관으로 지정된 울산지방해양항만청은 울산항만공사(UPA)출범 이후 수입이 줄고 조직이 축소되면서 책임운영기관으로의 지정·운영에 부적절하다는 지적을 받아들임
  - 감사원 감사결과에 따르면, 2007년 울산항만공사가 출범한 이후 2006년 544억원에서 2008년 69억원으로 87.3%가 감소한 것으로 평가됨.
  - 이에 따라 자체수입을 통한 자율성(독립성)확보 및 성과측정이 어려워지자 2015년 책임운영기관에서 지정 해제되었으며, 해수부 소속 일반 행정기관으로 전환됨
- 2001년 책임운영기관으로 지정된 대산지방해양수산청은 2004년 감사원보고서에서도 경쟁원리 적용이 곤란한 기관으로 평가된 바 있음
  - 2004년 당시 재정자립도(10-30%)와 기관장의 직급(4급)이 낮아 현실적인 자율성과 독립성을 확보하기 어렵다고 하였으며, 기관장이 스스로 인사상의 독립성을 포기하고 중앙행정기관에 통합 인사관리를 요청하기도 함
  - 더욱이 대산지방해양수산청은 항만시설 사용료 요율, 면제기준 등을 법령에 따라 동일 적용하여 타 기관과 경쟁이 곤란한 기관임. 즉, 항만관리 전반을 해양수산청에서 수행하기 때문에 타 기관과 경쟁할 여권이 형성되지 않는 한계를 지님
  - 또한 2017년 당시 지방항만청 중 대산지방해양수산청만 책임운영기관으로 지정되어 있어 지방청 예산 통합 편성 및 집행에 곤란을 겪음.

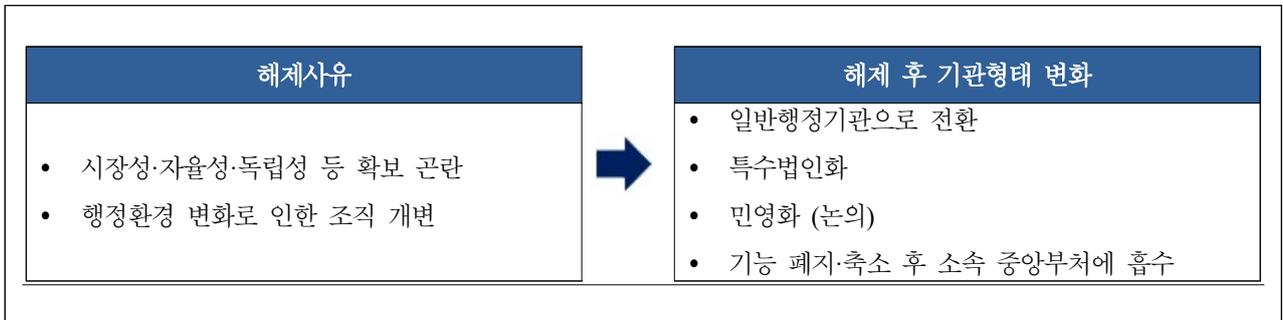
## (2) 책임운영기관 해제 방법: 일반 행정기관 전환, 법인화, 통폐합

### □ 책임운영기관 해제 현황을 살펴보면

- 기관 특성상 책임운영기관을 유지할 분명한 목적이 없는 경우 (시장성·자율성·독립성 등)나 유지하기 어려운 경우
- 환경변화에 따라 기관의 기능이 사라지거나 조직 개편으로 인해 통·폐합 되는 경우

### □ 책임운영기관의 해제됨에 따라 기존 기관은 ①일반행정기관으로 전환되거나, ②특수법인화되거나, ③기능이 폐지된 후 일부 기능만 기존 기관에 흡수되는 모습을 보임<sup>8)</sup>

<그림 4-1> 책임운영기관 해제 사유 및 기관 형태 변화



### □ 책임운영기관은 정책기조에 따라 민영화의 대상이 되기도 함. 특히 자체수입이 발생하는 책임운영기관은 더욱 민영화의 대상으로 적극 논의됨

- 2000년대 후반, 국립중앙극장, 국립현대미술관 등이 민영화 논의의 대상이 되기도 하였음

8) 공공기관 조직유형별(개편 시) 장·단점은 아래와 같음

설립방안	방법	장점	단점
정부 소속기관	정부기관 또는 위원회 소속	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산 및 인력을 안정적으로 확보</li> <li>• 국가적 차원에서 일관성 있게 추진 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원인력 충원 한계</li> </ul>
특수법인	법률에 의해 설립(재단법인 성격)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 소속기관으로 설립하는 방법에 비해 설립이 용이</li> <li>• 예산확보 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영(통폐합)에 있어 국회를 거쳐야하는 비효율 발생</li> </ul>
중앙부처 내부형	일반행정기관 전환	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실무적 지원 및 정책 요구를 원활히 추진 가능</li> <li>• 기존 전문 인력 역량 활용 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한정적 통제력 행사</li> <li>• 타 부처 및 기관과의 업무 조정 미흡</li> <li>• 독립성/자율성 보장 미흡</li> </ul>
공공기관형	출연기관 설립	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립성 보장</li> <li>• 민관협력 용이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업수행에 대한 역할 부여 필요</li> <li>• 법적 통제력 미약</li> </ul>

- 다만 본 보고서의 조사결과에 따르면 책임운영기관 소속 공무원들이 ‘지정 해제’를 원하는 경우에도 민영화에 대한 요구는 찾기 어려웠음
- ‘지정 해제’를 원하는 응답자들은 행정기관 흡수, 일반 소속기관(정부출연연구기관) 전환, 특수법인화, 특별지방행정기관으로의 전환을 선호하는 것으로 확인됨

## V. 책임운영기관 제도운영실태 분석 2: 운영의 자율성

### 1. 책임운영기관 운영의 자율성 근거

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제3조에 따라, 기관 운영의 자율성이 보장됨

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제3조(운영 원칙) ① 책임운영기관은 그 기관이 소속된 중앙행정기관(이하 "소속중앙행정기관"이라 한다) 또는 국무총리가 부여한 사업목표를 달성하는 데에 필요한 기관 운영의 독립성과 자율성이 보장된다.

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제10조에 따라, 소관 업무·절차, 하부조직·정원, 인사, 예산·회계 등 기관 운영 전반에 관한 사항을 기본운영규정으로 정함 (행정안전부, 2012: 14, 17)

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제10조(기본운영규정) ① 기관장은 법령에서 정하는 범위에서 다음 각 호의 사항을 포함한 소속책임운영기관의 조직 및 운영에 관한 기본운영규정(이하 "기본운영규정"이라 한다)을 제정하여야 한다. <개정 2015. 8. 11.>

1. 소관 업무 및 그 집행절차에 관한 기본적인 사항
2. 소속책임운영기관 및 그 소속 기관의 하부조직 설치·운영과 공무원의 종류별·계급별 정원(定員)의 운영에 관한 사항
3. 소속 공무원의 인사(人事) 운영에 관한 사항
4. 예산 및 회계에 관한 사항
5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

- 기본운영규정이란 책임운영기관의 인사, 조직, 예산 등 기관 운영 전반에 관한 사항을 망라한 기본법적 성격의 규칙을 의미함
  - 직제(대통령령), 직제시행규칙(총리령, 부령)과 유사하게 조직과 정원 등에 관한 규정을 담고 있으나, 기관 운영의 전반적인 사항을 규율한다는 점에서 직제, 직제

시행규칙보다 광범위한 내용을 포함하고 있음(행정안전부, 2012: 17)

- 기본운영규정에는 다음의 사항이 포함되어야 함
  - 소관업무 및 그 집행절차에 관한 기본적인 사항
  - 책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직의 설치 및 운영과 공무원의 정원운영에 관한 사항
  - 소속공무원의 인사운영에 관한 사항
  - 예산 및 회계에 관한 사항
  - 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
  
- 기관장은 기본운영규정을 변경하는 경우 그 내용을 소속 중앙행정기관의 장에게 통보하되, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 미리 소속중앙행정기관의 장의 승인을 받아야 함
  - 기본운영규정을 제정하는 경우
  - 기본운영규정에 포함된 사항 중 인건비 총액의 변동을 수반하는 공무원의 종류별·계급별 정원을 조정하는 등 대통령령으로 정하는 사항을 개정하는 경우(① 인건비 총액의 변동을 수반하는 하부기구의 설치, ② 인건비 총액의 변동을 수반하는 공무원의 종류별·직급별 정원 조정)
  
- 국무회의 심의 및 법제처 심사 등의 절차가 필요한 부처의 직제 및 직제 시행규칙과 달리, 기본운영규정은 훈령·예규 등 내부규정으로 정하고 있어 일반 소속기관 직제 등 개정 절차보다 수월하므로 유연한 기관운영이 가능함(행정안전부, 2012: 17)

## 2. 책임운영기관 운영의 자율성 제도<sup>9)</sup>

### 가. 조직 및 정원

#### (1) 조직관리

##### □ 책임운영기관 직제 관리방식

- 책임운영기관 및 그 소속기관의 하부조직 설치와 분장사무는 기본운영규정으로 정함
- 조직·정원 개편(안)에 대해 책임운영기관은 소속중앙행정기관의 승인을 받은 후 행정안전부 책임운영기관 제도 담당부서(조직진단과)와 직접 협의함(행정안전부, 2012: 22)
  - 책임운영기관의 효율적이고 유연한 조직관리를 위해 소요정원 및 직제 개정 등의 사항을 소속중앙행정기관과 분리하여 별도로 심사(행정안전부, 2012: 22)
  - 대상업무 : 소속책임운영기관의 조직개편, 소요정원, 별도정원 및 전문계약직 업무

##### □ 소속기관의 설치

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제15조에 따라, 대통령령으로 정하는 바에 따라 소속기관을 둘 수 있음
  - 소속책임운영기관 및 그 소속 기관의 하부조직 설치와 분장(分掌) 사무는 기본운영규정으로 정함
- 책임운영기관에 소속기관을 신설 및 폐지하거나 기관명을 변경하는 등 책임운영기관의 소속기관 개편이 있을 경우, 관련 법령을 개정해야 하므로 책임운영기관법시행령 개정절차를 거쳐야 함(행정안전부, 2012: 24)

##### □ 하부조직의 설치

- 책임운영기관은 기관장에 조직운영의 자율성을 부여하기 위하여 소속기관의 설치를 제외하고는 책임운영기관의 본부와 소속기관의 하부조직을 기본운영규정으로 정하도록 하고 있음(행정안전부, 2012: 25)

9) '1. 책임운영기관 운영의 자율성제도'는 행정안전부(2012)의 '책임운영기관 기관장 직무가이드' p.22-42의 내용과 행정안전부(2017)의 '책임운영기관 관계 법령집' p.63-89의 내용을 인용 수정 한 것임을 밝힙니다.

- 책임운영기관 본부나 책임운영기관의 소속기관 하부조직을 개편할 경우, 사안에 따라 행정안전부와 사전에 협의하거나, 협의 없이 사후에 통보할 수 있음(행정안전부, 2012: 25)

〈표 5-1〉 하부조직의 설치 유형 및 내용

유형	내용
① 하부기구 신설 또는 폐지 등 해당 직급 정원에 변동이 생기는 경우(4급 및 5급 과장이 순증 또는 감소되는 조직개편 등)	기본운영규정의 기준정원이 변동되는 경우로, 책임운영기관법시행령을 개정해야 하므로 법령 개정절차를 거쳐야 함(행정안전부, 2012: 25)
② 하부기구 명칭변경, 소속변경 등 해당 직급정원에 변동이 없는 경우(4급 및 5급 과장 수가 변하지 않는 조직개편 등)	책임운영기관법시행령 개정이 필요 없는 경우이므로 기본운영규정 개정절차만 거치면 되나, 조직 관련 개편사항이 기본운영규정에 정확하게 반영될 수 있도록 사전에 행정안전부(해당기관 조직담당자)와 충분한 논의를 거쳐서 개정하고, 개정 후 행정안전부에 통보하여야 함(행정안전부, 2012: 26)

\*출처: 행정안전부(2012: 25-26). 책임운영기관장 직무가이드

## (2) 정원관리

- 책임운영기관의 공무원 정원은 기관장의 자율적인 정원 운영을 위해 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제16조(공무원의 정원)에 다음과 같이 규정함
  - 총정원의 한도: 책임운영기관법시행령으로 정함
  - 종류별·계급별 정원 및 고위공무원단에 두는 정원: 소속중앙행정기관의 직제시행규칙(총리령 또는 부령)으로 정함
  - 직급별 정원: 책임운영기관의 기본운영규정으로 정하도록 위임하고 있음(중앙행정기관의 일반 소속기관들은 직급별 정원도 총리령 또는 부령(직제시행규칙)에 규정)
    - 책임운영기관에 소속기관이 있을 경우, 책임운영기관 본부와 각 소속기관 정원을 통합하여 정함
- 정원관리 절차
  - 책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제16조(공무원의 정원) 2항 및 3항에 따

라, 기관장은 정원을 정하거나 조정할 필요가 있는 경우에는 그 계획을 소속중앙행정기관의 장에게 제출하여야 하며, 중앙행정기관의 장은 제출된 계획에 관하여 미리 행정안전부장관과 협의해야함

〈표 5-2〉 정원관리 절차의 유형

1. 인건비 총액의 변동이 있는 정원 조정의 경우	
① 총정원 수가 변동되는 경우	책임운영기관법시행령(대통령령)을 개정해야 하므로, 관련 법령 개정절차를 거쳐야 함(행정안전부, 2012: 27)
② 총정원 수가 변동되지 않더라도, 공무원 계급의 변동이 있는 경우(예) 행정사무관 → 서기관, 연구사 → 연구관 등 직급조정)	기본운영규정 개정사항이나, 인건비 총액의 변동이 발생하므로 정원조정 계획을 소속중앙행정기관장에게 승인 받고, 행정안전부와 협의 절차를 거쳐야 함(행정안전부, 2012: 28)
2. 인건비 총액의 변동이 없는 정원 조정의 경우	
① 총정원 수가 변동되지 않더라도, 공무원의 종류별 정원 간 조정이 있는 경우(일반직 5급 1명을 감축하고 별정직 5급 상당 1명을 순증)	직제시행규칙 및 기본운영규정 개정사항이므로 정원조정 계획을 소속중앙행정기관장에게 승인 받고, 행정안전부와 협의 절차를 거쳐야 함(행정안전부, 2012: 28)
② 총정원 수가 변동되지 않고 동일 공무원 종류 내에서 직렬 간 조정이 있는 경우(예) 일반직 내에서 행정사무관 1명을 감축하고, 농업사무관 1명을 순증)	기본운영규정 개정절차만 거치면 되나, 조직 관련 개편사항이 기본운영규정에 정확하게 반영될 수 있도록 사전에 행정안전부(해당기관 조직담당자)와 충분한 논의를 거쳐서 개정하고, 개정 후 행정안전부에 통보하여야 함(행정안전부, 2012: 28)

\*출처: 행정안전부(2012: 27-28). 책임운영기관장 직무가이드

- 소속 책임운영기관은 총정원의 7% 이내(다만, 일자리 관련 국정과제 추진을 위해 필요한 경우 2%이내에서 가산 가능)에서 증원하거나 공무원의 종류별·계급별 기준 정원의 5%를 초과하여 직급을 조정할 수 있음
  - 일반행정기관은 시행기관은 직제에 규정된 총정원의 5%이내에서 증원 가능, 또한 직급조정으로 증감할 운영정원은 공무원 종류별·계급별 기준정원의 5% 범위를 초과할 수 없음

### (3) 임기제 공무원

□ 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제17조(임기제공무원의 활용)에 따라, 업무의 성질상 필요한 경우에는 소속책임운영기관과 그 소속 기관의 장 및 하부조직은 각각 「국가공무원법」 제26조의5에 따른 임기제공무원으로 임명할 수 있음

#### □ 채용범위

○ 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제17조(임기제공무원의 활용)에 따라, 기관장은 업무의 성질상 필요한 경우에는 계급별 정원의 50% 이내에서 임기제공무원으로 임용할 수 있으며(책임운영기관이 아닌 일반행정기관은 계급별 정원의 20% 이내로 제한), 다만 계급별 정원에 의무직렬이 포함된 경우에는 해당 계급별 정원 중 의무직렬의 100분의 80과 의무직렬 이외 직렬의 100분의 50을 더한 범위에서 기본운영규정으로 정함

- 해당 일반 임기제 공무원 채용 시, 책임운영기관의 장은 응시요건과 관련하여 행정안전부와 별도로 협의할 필요는 없음(단, 채용시험과 관련하여 시험공고 일주일 전까지 행정안전부 인사실(인력기획과)과 채용시험과 관련된 사항만 협의 필요)(행정안전부, 2012: 29)

- 일반 임기제 공무원을 채용 후 소속중앙행정기관의 장에게만 결과를 통보하면 되며, 통보받은 소속중앙행정기관의 장은 이를 행정안전부에 통보할 필요는 없음(행정안전부, 2012: 29)

### (4) 복수직급 운영

○ 3·4급 공무원의 정원은 4급 공무원(3·4급 포함)의 1/3, 4·5급의 정원은 5급(4·5급 포함)의 1/3을 상한으로 함. 기본운영규정에 복수직급 정원으로 보임할 수 있는 직위를 구체적으로 지정하되, 소속기관장을 포함한 모든 대상 직위에 대하여 지정 가능함(행정안전부, 2017: 76)

- 지침 시행 당시 복수직급 비율을 초과하는 기관은 동 지침 시행 후 조속한 시일 내에 행정자치부 및 소속 중앙행정기관과 협의하여 본부와의 복수직급 정원 이체 등을 통해 비율한도가 준수되도록 하여야 함(행정안전부, 2017: 76)

(5) 요약

<표 5-3> 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-조직 및 정원

구분	일반행정기관	소속책임운영기관
정원관리	계급별: 대통령령 직급별: 부령 인력증원: 5% 이내 직급조정: 종류별·계급별 기준정원의 5% 초과 불가	계급별: 부령(또는 총리령) 직급별: 기본운영규정 인력증원: 7% 이내 직급조정: 종류별·계급별 기준정원의 5% 초과 가능
하부조직	국 단위 기구: 대통령령 과 단위 기구: 부령	국 단위 기구: 기본운영규정 과 단위 기구: 기본운영규정
임기제 활용	계급별 정원의 20% 이내	계급별 정원의 50% 이내

\* 출처: 문명재·이명진(2010: 49), 행정안전부(2012: 31), 이경호·박현신(2016: 41) 수정 인용

## 나. 인사

### (1) 책임운영기관장

- 책임운영기관의 장(이하 “기관장”이라 한다)은 소속 중앙행정기관의 장이 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률(이하 “책임운영기관법”이라 한다)」 및 동법 시행령(이하 “책임운영기관법 시행령”이라 한다)이 정하는 공개모집절차에 따라 행정이나 경영에 관한 지식·능력 및 관련분야의 경험이 풍부한 자 중에서 서류전형과 면접시험의 방법으로 실시하는 선발시험을 거쳐 임기제공무원으로 임용함
- 2년 이상 5년의 범위에서 소속중앙행정기관의 장과 채용계약을 체결함. 중앙행정기관의 장은 책임운영기관장의 적정 임기를 보장하여 기관장이 역량을 실효성 있게 발휘할 수 있도록 기관장과의 최초 임용계약 기간을 가능한 3년 이상으로 함(행정안전부, 2017: 65)
  - 민간 전문가를 기관장으로 임용한 경우 최초 계약기간은 원칙적으로 3년 이상으로 함
- 중앙행정기관의 장은 책임운영기관운영심의회(이하 “심의회”라 한다) 및 책임운영기관운영위원회(이하 “운영위원회”라 한다)에 의하여 사업성과 평가 결과가 우수하다고 인정되는 경우, 공고절차를 거치지 않고 채용기간을 연장 가능함(행정안전부, 2017: 65)
  - 총 채용기간이 5년을 넘지 않는 범위에서 1년 이상의 기간으로 정함

### (2) 임용권 및 임용권의 위임

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제18조(임용권자)에 따라, 책임운영기관 소속공무원에 대한 일체의 임용권은 중앙행정기관의 장에게 있으나, 중앙행정기관의 장은 책임운영기관의 장에게 임용권 일부를 위임하고 있음<sup>10)</sup>
  - 기관장은 기본운영규정이 정하는 바에 따라 위임된 임용권의 일부를 소속기관의 장 또는 본부 부서의 장에게 다시 위임 가능함
- 임용권 범위
  - 기관장의 차하위 계급 공무원에 대한 전보권
  - 기관장의 차차하위 계급이하 공무원에 대한 임용권

10) 임용이란 신규채용, 승진임용, 전직, 전보, 겸임, 파견, 강임, 휴직, 직위해제, 정직, 강등, 복직, 면직, 해임, 파면 등 공무원의 신분을 부여(설정)하여 근무하게 하는 모든 인사활동을 의미함

○ 임기제공무원에 대한 임용권

<표 5-4> 책임운영기관-일반소속기관 임용권 범위 비교

기관장 직급	소속책임운영기관의 장에게 위임된 임용권	일반소속기관의 장의 임용권 위임가능 범위
고공단(가급)	고공단 전보권, 3급이하 임용권	4급 및 5급 공무원 전보권
고공단(나급)	3급 전보권, 4급이하 임용권	6급 이하 및 기능직 공무원 임용권
4급	5급 전보권, 6급이하 임용권	6급 이하 및 기능직 임용권

\*출처: 행정안전부(2012: 34) 수정 인용

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제19조(임용시험)에 따라 책임운영기관 소속 공무원에 대한 임용시험은 기관의 업무특성을 고려하여 책임운영기관장이 실시하며, 채용·전직시험과 목 및 시험방법 등을 기본운영규정으로 정하도록 책임운영기관에 자율성을 부여하고 있음
- 책임운영기관이 아닌 일반행정기관의 경우 임용시험시행령 및 지침에 따라 시행

### (3) 근무실적의 평정

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제22조(근무실적의 평정)에 따라, 책임운영기관 소속공무원의 평정은 근무실적 및 직무수행 능력 등의 객관적이고 엄정하게 하여 보수결정 및 인사관리에 반영함
- 근무실적 및 직무수행 능력 등에 대한 평정요소, 평정방법, 평정시기 및 기타 필요한 사항은 기본운영규정으로 정하도록 책임운영기관에 자율성을 부여하고 있음
- 책임운영기관이 아닌 일반행정기관의 경우 성과평가규정(시행령) 및 지침에 따라 평정

### (4) 승진

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제23조(승진)에 따라, 책임운영기관 소속공무원의 승진 임용은 근무실적 및 직무수행 능력 등 실증적 근거에 의하도록 함
- 승진임용 결격사유, 승진소요 최저연수 등 승진임용의 요건에 관한 사항은 기본운영으로 규

정할 수 없고, 공무원임용령 등 인사관계법령에서 정하는 바에 따름(행정안전부, 2012: 36)

- 구체적인 승진임용대상자 결정방법은 기본운영규정으로 정하도록 하여 책임운영기관에 자율성을 부여하고 있음(행정안전부, 2012: 36)
  - 기본운영규정 포함사항으로는 승진후보자명부의 작성 여부, 근무실적·직무수행능력 등 승진임용대상자 결정시 고려할 사항, 승진시험 부과여부 등 승진임용 후보자 중 승진시킬 자를 선발하는 절차에 관한 방법 등이 있음(행정안전부, 2012: 36)
  - 일반행정기관의 승진임용은 임용령 및 임용규칙에 따라 실시함

## (5) 상여금

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제25조(상여금의 지급)에 따라, 책임운영기관장은 책임운영기관 평가 결과에 따라 소속기관별·하부조직별 또는 개인별로 상여금을 차등 지급 할 수 있음
  - 상여금 = ‘공무원보수규정’상 성과연봉 + ‘공무원수당등의 규정’상 성과상여금
- 원칙적으로 공무원보수규정 및 공무원수당 등에 관한 규정에 따르지만, 지급액 및 지급방법 등에 관하여 기관장이 소속중앙행정기관장의 승인을 받아 따로 정할 수 있음
  - 일반행정기관은 소속부처의 ‘자체 성과상여금 지급계획’에 근거하여 성과급 지급

## (6) 요약

- 기관장은 소속 공무원의 채용, 승진, 전보 등 임용권의 일부를 위임받아 자율적으로 인사 운영함. 또한 기관장은 채용시험, 근무성적평정, 승진임용방법 등에 관한 사항을 기본운영규정으로 정하고, 상여금 지급액·지급방법 등을 자율적으로 정함(행정안전부, 2012: 16)

〈표 5-5〉 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-인사

구분		일반행정기관	소속책임운영기관	
기관장		장관이 인사권 행사	임기제로 소속 장관이 채용(2~5년)	
임용권	장관 또는 청장		기관장에게 임용권 일부 임용	
			기관장 직급	소속책임운영기관의 장에게 위임된 임용권
			고공단(가급)	고공단 전보권, 3급이하 임용권
			고공단(나급)	3급 전보권, 4급이하 임용권
			4급	5급 전보권, 6급이하 임용권
근무성적평정 (평정요소, 평정방법, 평정시기 및 그밖에 필요한 사항)		성과평가규정(시행령) 및 지침에 따라 평정	기본운영규정	
승진	승진임용의 요건	공무원임용령 등 인사관계법령에서 정하는 바에 따름		
	승진임용 대상자 결정	임용령 및 임용규칙	기본운영규정	
성과급		공무원보수규정 적용	기관장이 별도 책정(소속장관 승인)	

\* 출처: 문명재·이명진(2010: 49), 행정안전부(2012: 37), 이경호·박현신(2016: 41) 수정인용

## 다. 예산

### (1) 회계

#### □ 특별회계

- 책임운영기관의 사무와 기관 운영에 필요한 재정수입의 전부 또는 일부를 자체적으로 확보할 수 있는 경우, 그 사업을 효율적으로 운영하기 위하여 통합특별회계인 「책임운영기관특별회계」(이하 “책특회계”라 한다)를 둠(행정안전부, 2017: 81)
- 책임운영기관특별회계기관으로 운영할 필요가 있는 소속책임운영기관은 다음 기준에 따라 기획재정부장관이 행정자치부장관 및 해당 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐 정함(행정안전부, 2017: 81)
  - 재정수입 중 자체수입의 비율이 1/2 이상인 기관
  - 재정수입 중 자체수입의 비율이 2분의 1 미만인 기관일지라도 자체수입의 성격, 자체수입 확대의 잠재성 및 기관운영의 독립성 등을 고려하여 책임운영기관특별회계기관으로 운영할 필요가 있는 기관
- 책임운영기관 특별회계는 책임운영기관특별회계기관별로 계정(計定)을 구분하고 각 계정별 세입 및 세출의 구체적 내용에 관하여는 기본운영규정으로 정함
- 책임운영기관장은 회계연도마다 결산 보고서를 작성하여 소속중앙행정기관의 장에게 제출해야함

#### □ 일반회계

- 책임운영기관특별회계기관 이외의 책임운영기관은 일반회계로 운영하되, 일반회계에 별도의 책임운영기관 항목을 설치하고 책임운영기관특별회계기관에 준하는 예산운영의 자율성을 보장해야함

〈표 5-6〉 책임운영기관 회계 운영 비교: 일반회계 및 특별회계

항목	일반회계 기관	책임운영기관 특별회계 기관
회계방식	일반회계 적용 (별도 책임운영기관 항목 설치)	특별회계 적용 (책임운영기관특별회계 설치)
적용법규	책임운영기관법 적용 국가재정법 준용	책임운영기관법 적용 기업예산회계법 준용
예산편성지침	관계부처와 협의 후 지침에 별도작성 가능	
예산의 전용	인건비와 일부 물건비 간 자체전용 가능	
예산의 이월	경상적 경비의 20% 이하	
초과수입금	초과수입금을 직접·간접 경비에 사용가능(사후통보) 보상적 경비 연간 지급한도: 초과수입의 20% (중앙책임운영기관은 초과수입의 10%)	
이익잉여금	이익잉여금 부존재(일반회계)	이익잉여금 사용 가능(특별회계, 손익계산서)

\*출처: 행정안전부(2012: 31) 수정 인용

## (2) 초과수입금 직접 사용

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제35조(초과수입금의 직접사용)에 따라, 기관장은 특별회계 또는 일반회계의 세입예산을 초과하거나 초과할 것이 예측되는 수입(초과수입금)이 있는 경우에는 그 초과수입금을 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비 및 기관의 업무수행을 위하여 필요하다고 인정하는 간접경비에 사용할 수 있음
  - 직접경비
    - 당해 초과수입에 직접 관련되는 경비
    - 업무수행과 직접 관련된 관서 운영비 및 일반 업무비 등
  - 간접경비
    - 업무수행과 직접 관련된 자산취득비, 국내여비, 시설유지비 및 보수비
    - 일시적인 업무급증으로 사용한 일용직 임금
    - 초과수입 증대와 관련 있는 업무를 수행한 직원에게 지급하는 보상적 경비
    - 그 밖에 초과수입에 수반되는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비
- 초과수입금으로 지출할 수 없는 경비로는 초과수입으로 지출할 수 있는 일용직 임금 및 보상적 경비이외의 인건비성 경비, 사업추진비를 제외한 업무추진비, 차년도 예산운영에 영향

을 미칠 수 있는 사업비(\*신규시설비 및 설계비, 대보수비, 토지매입비 등), 기타 업무수행과 직접 관련이 없는 경우 등이 있음(행정안전부, 2012: 41)

### (3) 예산의 전용

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제36조(예산의 전용)에 따라, 책임운영기관장은 예산집행상 특히 필요한 경우, 특별회계의 계정별 세출예산 또는 일반회계의 세출예산 각각의 총액 범위에서 각 과목 간에 전용할 수 있음
  - 전용의 범위는 회계연도마다 책임운영기관장이 기획재정부장관과 협의하여 결정
- 기획재정부장관은 재정운용의 기본틀 유지에 필요한 기본적인 관료요소(예산과목)를 제외하고, 원칙적으로 기관장에게 전용권을 위임함(행정안전부, 2017: 85)
- 책임운영기관의 장은 예산집행상 특히 필요한 경우, “예산 및 기금운영계획 집행지침” 상의 전용권 위임범위에도 불구하고 인건비(100목)와 물건비(200목)간 상호 자체 전용하여 충당할 수 있음(행정안전부, 2012: 42)
  - 책임운영기관의 장이 예산을 전용한 경우에는 과목별 금액 및 이유를 밝힌 명세서를 소속중앙행정기관의 장과 기획재정부장관 및 감사원에 송부

### (4) 예산의 이월

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제37조(예산의 이월)에 따라, 특별회계 또는 일반회계 세출예산 중 부득이한 사유로 인하여 해당 회계연도 내에 지출하지 못한 「경상적 성격의 경비」를 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있음
  - 경상적 성격의 경비는 책임운영기관의 운영·관리 및 시설·장비 등의 운영·관리에 소요되는 경비를 말하며, 기획재정부장관은 경상적 성격의 경비의 범위를 따로 정함
- 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있는 금액은 해당 회계연도의 경상적 성격의 경비 세출예산의 100분의 20이하로 함
  - 일반행정기관은 기본경비 예산총액의 100분의 10 범위 내로 제한
- 책임운영기관의 장은 세출예산을 이월하는 때에는 해당연도 12월 31일 현재를 기준으로 하여 이월하고, 다음연도 1월 31일까지 이월 명세서를 기획재정부장관 및 감사원에 송부하여야함

### (5) 이익 및 손실의 처분

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제38조(이익 및 손실의 처분)에 따라, 특별회계는 매 회계연도의 결산결과 이익이 생긴 경우에는 이익잉여금으로 적립하고, 결손이 생긴 경우에는 이익잉여금 중에서 결손 부분을 보충함
- 특별회계 결산의 결과, 책임운영기관장의 경영능력에 의하여 이익이 발생하였다고 당해책임운영기관운영심의회 또는 책임운영기관운영위원회(행정안전부)가 인정한 이익금은 사업운영계획기간(기관장 계약기간) 중 당해계획에 정해진 용도의 범위에서 사용할 수 있음(행정안전부, 2017: 43)

## (6) 기탁물품의 접수

- 책임운영기관은 「책임운영기관법」 제39조의 2(기탁물품의 접수에 관한 특례)에 따라, 책임운영기관의 장은 기탁자가 반대급부 없이 자발적으로 기탁하는 물품(금전은 제외)을 그 기관의 사업목적에 부합하는 범위에서 받을 수 있음
- 접수가 허용되지 않는 물품
  - 물품의 기탁을 타인에게 의뢰·권유·요구 등 기탁물품을 사실상 모집한 경우
  - 기탁에 조건이 붙는 경우
  - 기탁물품의 유지·관리에 드는 비용이 지나치게 많을 것으로 판단되는 경우
  - 그 밖에 기탁물품 관리하기가 곤란하다고 판단되는 경우
- 기탁물품을 받을 수 있는 책임운영기관은 다음과 같음
  - ‘문화형’ 책임운영기관 중 국립중앙과학관, 국립과천과학관, 국립중앙극장, 국립현대미술관

## (7) 요약

- 기관장은 초과수입금을 직접·간접비용에 사용 가능하며, 일반행정기관과 비교하여 상대적으로 확대된 이용·전용·이월 권한 등을 통해 유연한 예산·회계 운영 가능

〈표 5-7〉 일반행정기관과 책임운영기관 간 비교-예산 및 회계

구분	일반행정기관	소속/중앙책임운영기관
회계방식	일반회계(일부 특별회계)	일반회계, 특별회계 선별적 적용 (특별회계기관: 손익자본계정간 융통 가능)
예산집행지침	기획재정부 동일기준 적용	관계기관의 의견을 들어 별도 작성 가능
초과수입금	초과수입금 예외적으로 인정	직접 및 간접비용에 사용 가능
전용	기획재정부장관 승인 하에 제한적으로 전용 허용	기관장 자체전용 가능
이월	경상적 경비의 15% 이하	경상적 경비의 20% 이하
기탁물품	원칙적으로 금지	지정된 기관에 한하여 가능

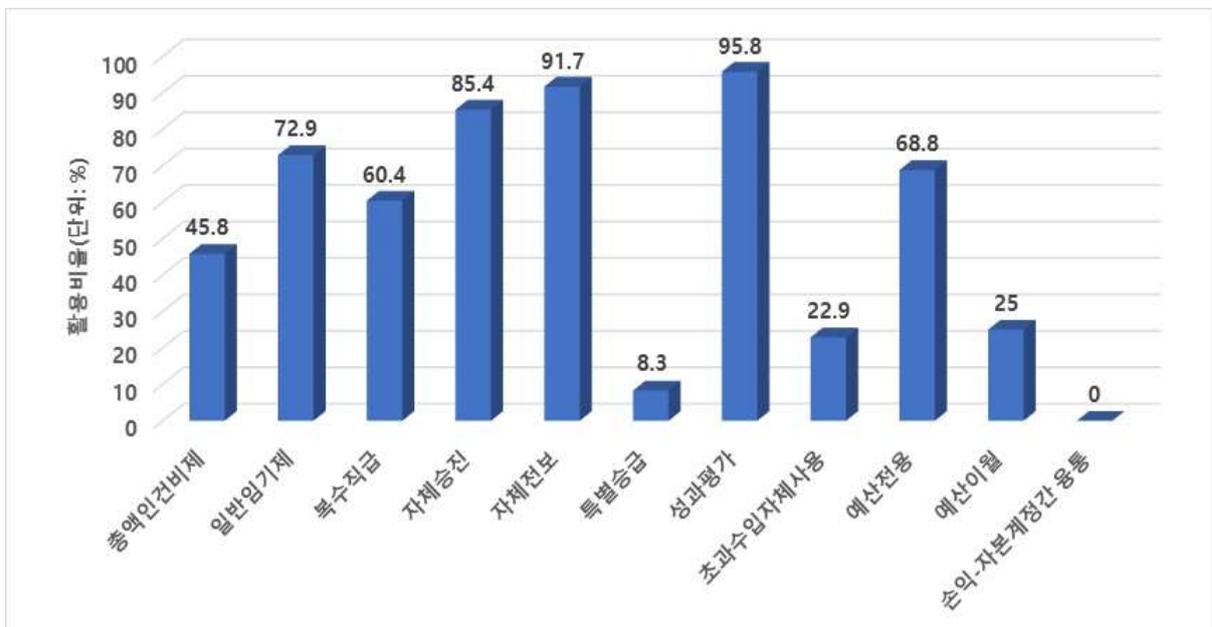
\* 출처: 문명재·이명진(2010: 49), 행정안전부(2012: 44), 이경호·박현신(2016: 41) 수정인용

### 3. 책임운영기관 운영상 자율성 운영실태 분석

#### 가. 종합현황분석

- 본 연구는 2018년 행정안전부와 2019년 국회예산정책처 「2018회계연도 결산 총괄분석(I D)」의 ‘2018년 기준 소속 책임운영기관의 조직·인사·재무 자율성 활용 비율 현황’을 토대로 소속 책임운영기관의 자율성 제도 활용 현황을 분석하고자 함
- 소속 책임운영기관의 조직 및 정원에서 자율성 제도 활용비율을 종합적으로 살펴보면, 총액 인건비제 45.8%, 일반임기제 72.9%, 복수직급 60.4%로 나타남
- 소속 책임운영기관의 인사에서 자율성 제도 활용비율을 종합적으로 살펴보면, 자체승진 85.4%, 자체전보 91.7%, 특별승급 8.3%, 성과평가 95.8%로 나타남
- 소속 책임운영기관의 예산에서 자율성 제도 활용비율을 종합적으로 살펴보면, 초과수입자체 사용 22.9%, 예산전용 68.8%, 예산이월 25.0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남

<그림 5-1> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(종합)

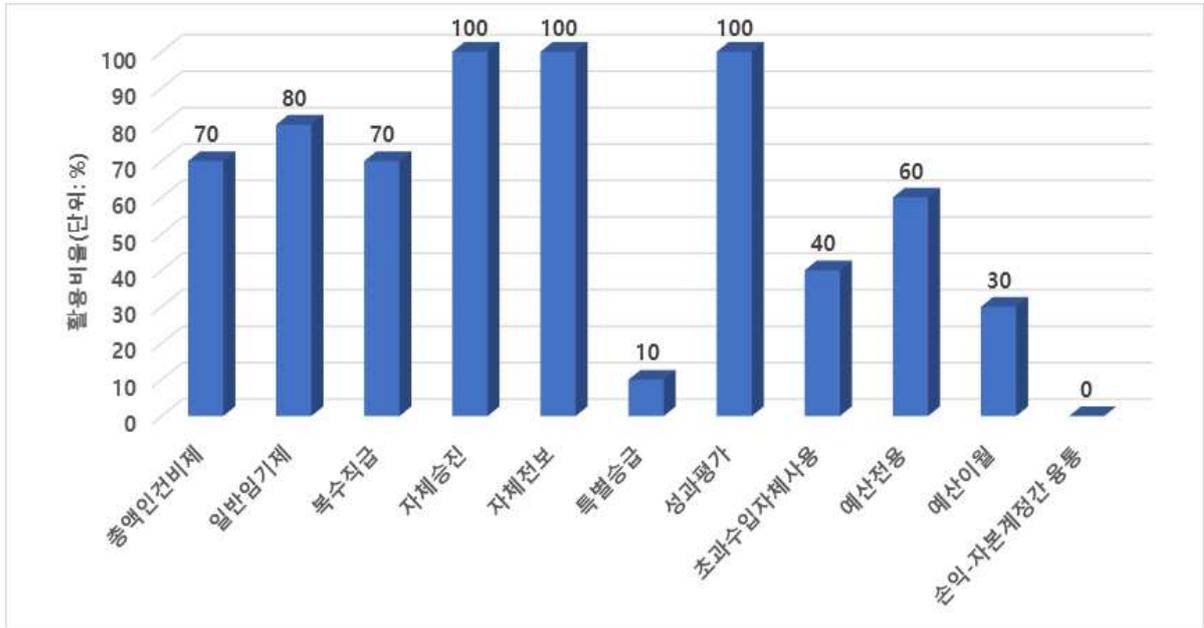


## 나. 기관 유형별 현황분석

### (1) 조사 및 품질관리형

- 조직 및 정원관리: 조사 및 품질관리형의 활용비율은 총액인건비제 70.0%, 일반임기제 80.0%, 복수직급 70.0%로 나타남
- 인사: 조사 및 품질관리형의 활용비율은 자체승진 100%, 자체전보 100%, 특별승급 10.0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 조사 및 품질관리형의 활용비율은 초과수입자체사용 40.0%, 예산전용 60.0%, 예산이월 30.0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남
- 조사 및 품질관리형은 전체적으로 타 유형의 소속 책임운영기관에 비해 조직 및 정원관리, 인사, 예산에서 자율성 제도의 활용비율이 높은 것으로 나타남
  - 다만 2018년도 책임운영기관 종합평가에서 지적한 바와 같이, 조사 및 품질관리형에 속하는 기관들은 지방통계청과 같이 다수의 인력으로 운영되는 기관이 있는 반면에, 책임운영기관 지정의 역사가 상대적으로 짧고 소수의 인력으로 기술적·전문적인 업무를 수행하는 기관으로 구분됨(행정안전부, 2019: 14)
  - 특히 소규모 기관들의 경우에, 관리역량에 필수적인 인력(조직, 인사, 예산 등의 전문가)을 확보하는데 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해 전반적으로 독립성과 자율성을 확보하는데 어려움이 있음
  - 반면에 업무기능의 측면에서 기술적·전문적 특성을 지나치게 강조하는 문제가 있음. 이러한 근본적인 제약사항으로 인해 자율성을 실질적으로 발휘할 수 있는 범위에 한계가 있음

〈그림 5-2〉 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(조사 및 품질관리형)

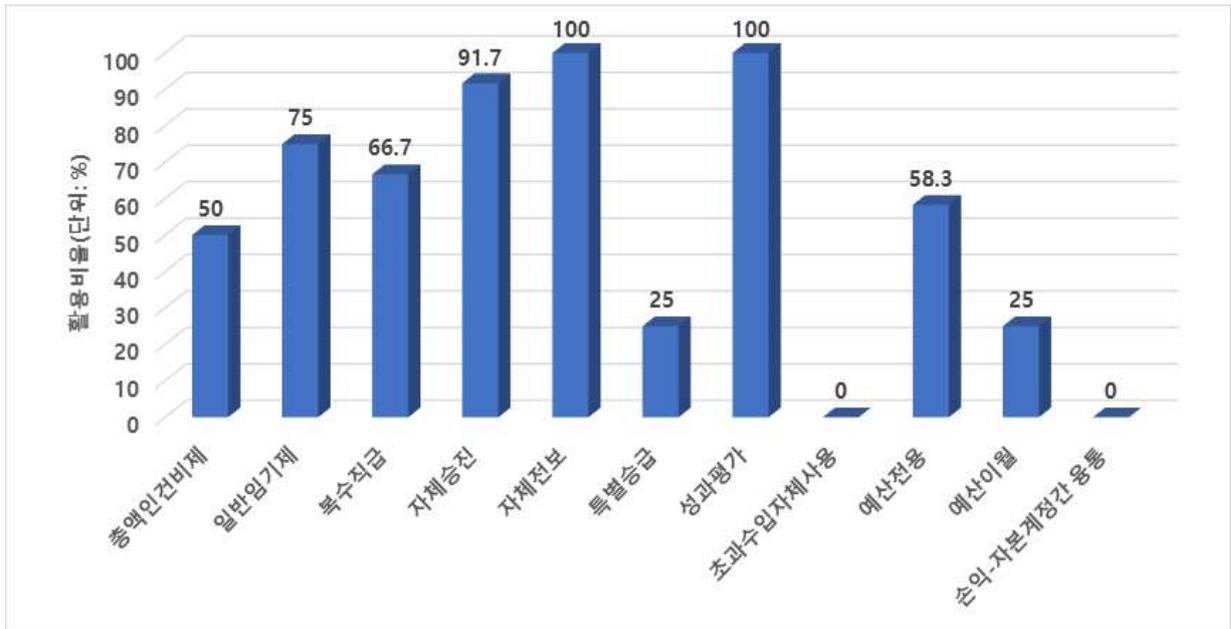


## (2) 연구형

- 조직 및 정원관리: 연구형의 활용비율은 총액인건비제 50.0%, 일반임기제 75.0%, 복수직급 66.7%로 나타남
- 인사: 연구형의 활용비율은 자체승진 91.7%, 자체전보 100%, 특별승급 25.0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 연구형의 활용비율은 초과수입자체사용 0%, 예산전용 58.3%, 예산이월 25.0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남
- 연구형은 조직 및 정원관리, 인사, 예산에서 자율성 제도의 활용비율이 전체적으로 평균 수준에 가깝게 나타남
  - 연구형 기관들은 해당 분야의 핵심 연구를 수행하는 주요기관임. 해당 기관들은 전반적으로 연구분야에서 전문성을 나타내고 있으며 실용적인 연구 성과를 창출하기 위해 노력하고 있음. 특히 연구개발 활동을 통한 신기술 개발, 기술 실용화, 전시, 정보 제공, 유관 기관들에 대한 업무 협조 등 유사한 성격의 공공서비스를 제공하고 있음(행정안전부, 2019: 161).
  - 다만 2018 책임운영기관 종합평가 보고서에 따르면, 이를 뒷받침하기 위한 소속 중앙행정기관의 자율성 제공 및 지원 등이 기관들의 수요를 충족시키지 못하고 있음

- 최근 국내·외 경기침체와 4차 산업혁명과 관련된 과학기술 변화에 따라 문제 해결형 연구개발에 대한 사회적 요구가 증가하고 있음. 따라서 해당 책임운영기관들에게 부여된 자율성 제도의 적극적 활용을 통한 우수한 연구를 산출하도록 지원해야 함(행정안전부, 2019: 161)

〈그림 5-3〉 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(연구형)

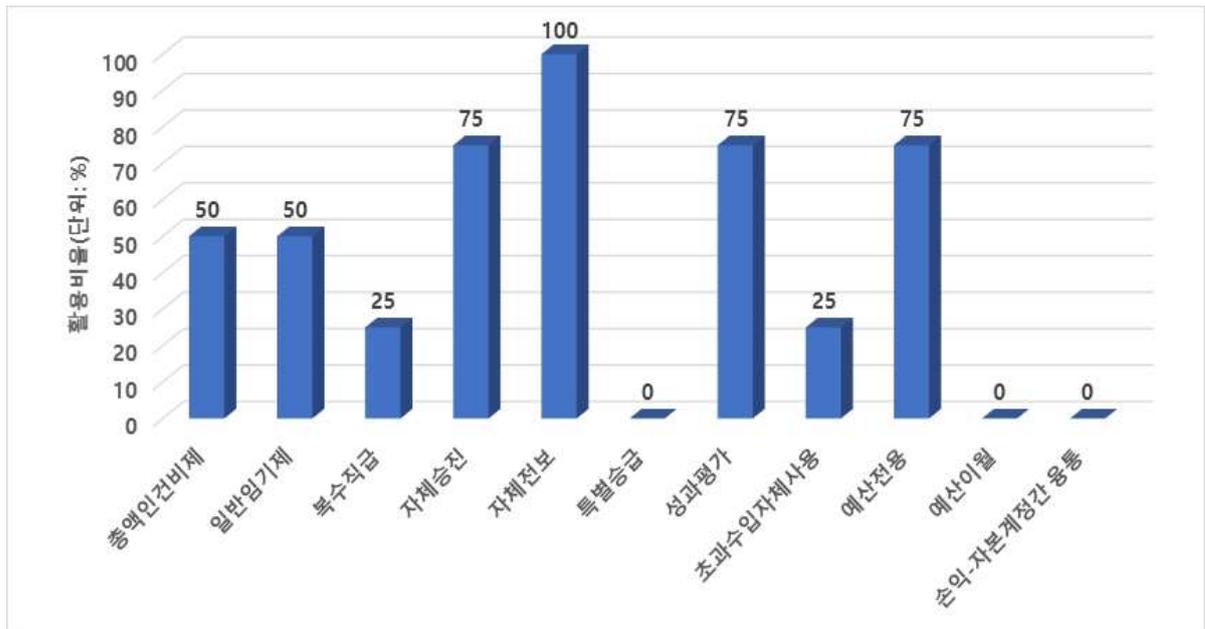


### (3) 교육훈련형

- 조직 및 정원관리: 교육훈련형의 활용비율은 총액인건비제 50.0%, 일반임기제 50.0%, 복수직급 25.0%로 나타남
- 인사: 교육훈련형의 활용비율은 자체승진 75.0%, 자체전보 100%, 특별승급 0%, 성과평가 75.0%로 나타남
- 예산: 교육훈련형의 활용비율은 초과수입자체사용 25.0%, 예산전용 75.0%, 예산이월 0%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남
- 교육훈련형은 일부 제도에 있어서는 높은 비율로 활용되고 있으나, 그렇지 않은 제도 역시 존재함
- 2018년도 책임운영기관 종합평가에서 지적한 바와 같이, 기관의 특성상 타 유형보

다 높은 수준의 조직·인사 및 예산의 자율성 활용 노력이 필요하나, 일부 제도 및 기관을 제외하고는 적극적인 자율성 활용실적이 다소 미흡함(행정안전부, 2019: 353)

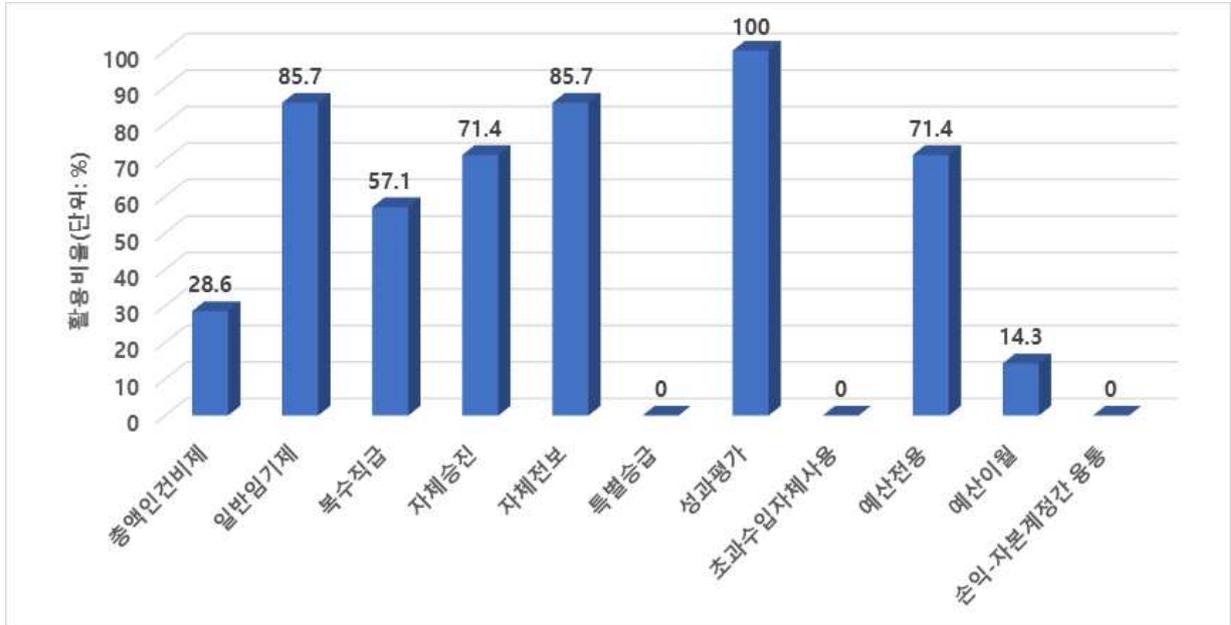
〈그림 5-4〉 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(교육훈련형)



#### (4) 문화형

- 조직 및 정원관리: 문화형의 활용비율은 총액인건비제 28.6%, 일반임기제 85.7%, 복수직급 57.1%로 나타남
- 인사: 문화형의 활용비율은 자체승진 71.4%, 자체전보 85.7%, 특별승급 0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 문화형의 활용비율은 초과수입자체사용 0%, 예산전용 71.4%, 예산이월 14.3%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남
- 문화형 역시 교육훈련형과 유사하게 일부 제도에 있어서는 높은 비율로 활용되고 있으나, 그렇지 않은 제도 역시 존재함
  - 특히 2018년도 책임운영기관 종합평가에 따르면, 일부 기관의 경우에 인사부문에 치우친 개선이 나타나고 있으므로 예산과 조직에서의 자율성 제도의 적극적 활용이 이루어지도록 노력해야 함

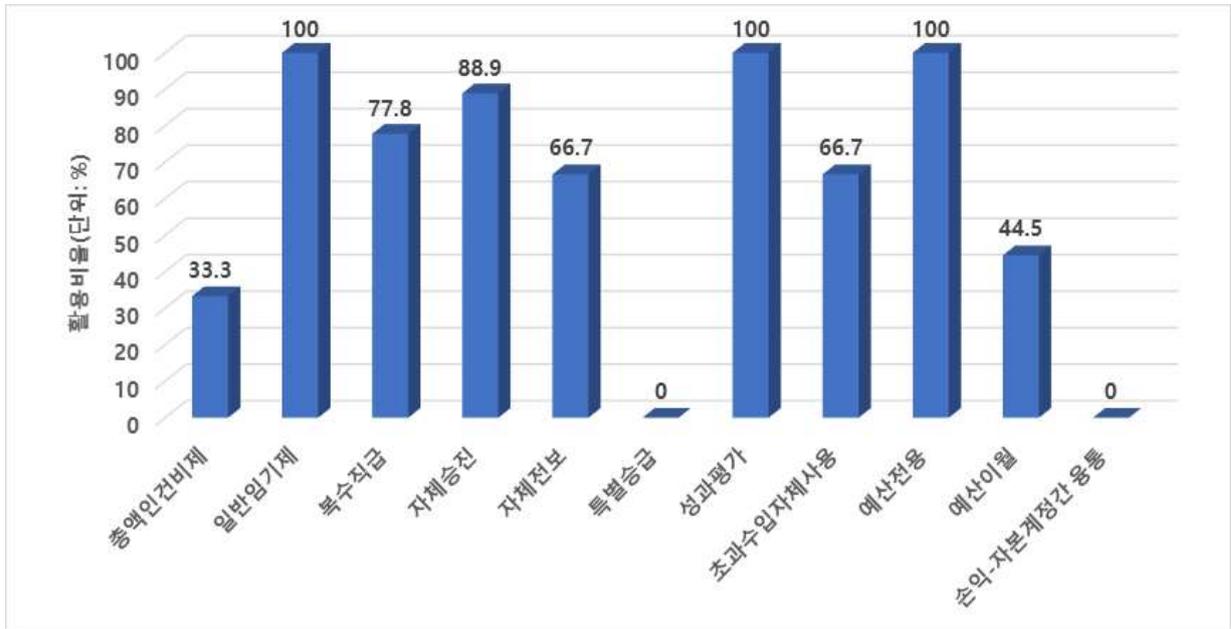
〈그림 5-5〉 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(문화형)



### (5) 의료형

- 조직 및 정원관리: 의료형의 활용비율은 총액인건비제 33.3%, 일반임기제 100%, 복수직급 77.8%로 나타남
- 인사: 의료형의 활용비율은 자체승진 88.9%, 자체전보 66.7%, 특별승급 0%, 성과평가 100%로 나타남
- 예산: 의료형의 활용비율은 초과수입자체사용 66.7%, 예산전용 100%, 예산이월 44.5%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남
- 의료형의 경우에는 예산 부문에서 자율성 제도가 타 유형에 비해 적극적으로 활용되는 것으로 나타남
  - 의료형 기관은 지역 사회 내 양질의 의료서비스 제공을 목표로 하고 있음. 그러나 2018년도 책임운영기관 종합평가에 따르면, 자율성을 주어진 범위 내에서 소극적으로 활용하고 있으며 실제로 기관장의 인사권이 소속부처에 의하여 제한되는 경우가 많으며 이에 대한 문제의식도 부족함(행정안전부, 2019: 672)

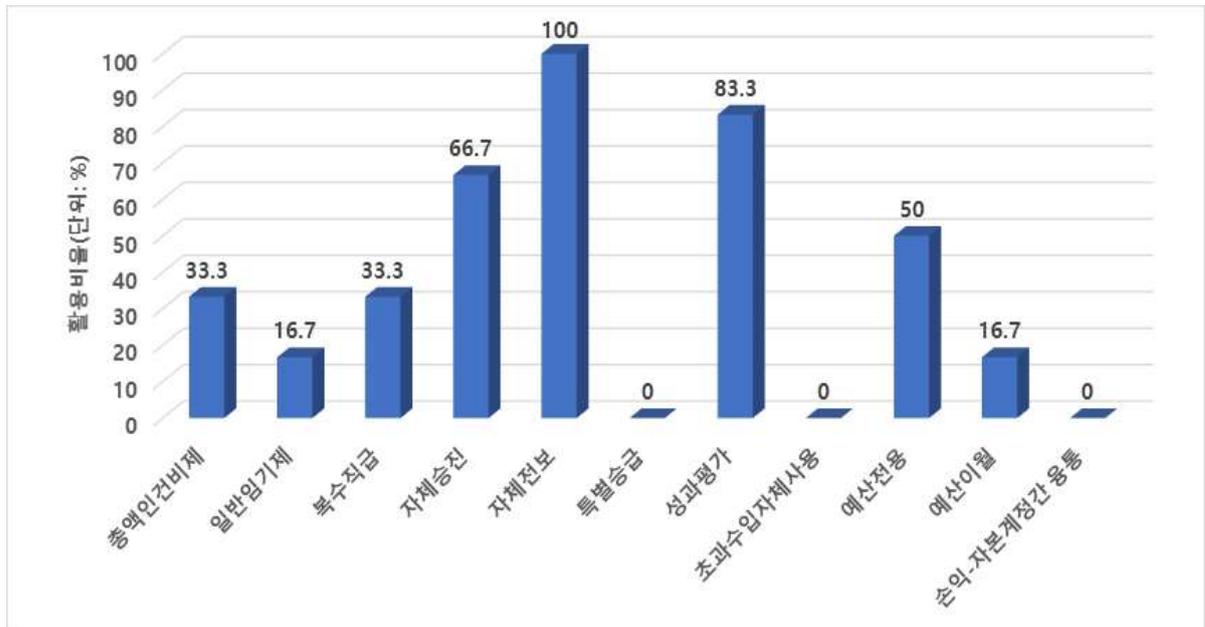
〈그림 5-6〉 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(의료형)



#### (6) 시설관리 및 기타형

- 조직 및 정원관리: 시설관리/기타형의 활용비율은 총액인건비제 33.3%, 일반임기제 16.7%, 복수직급 33.3%로 나타남
- 인사: 시설관리/기타형의 자체승진 66.7%, 자체전보 100%, 특별승급 0%, 성과평가 83.3%로 나타남
- 예산: 시설관리/기타형의 초과수입자체사용 0%, 예산전용 50.0%, 예산이월 16.7%, 손익-자본계정간 융통 0%로 나타남
- 시설관리형 및 기타형은 전체적으로 타 유형에 비해 자율성 제도의 활용이 저조함
  - 시설관리형 및 기타형 기관들은 타 유형과 비교하여 다양하고 서로 상이한 미션을 수행하는 경우가 다수 존재함. 또한 다수가 소규모 기관으로서 법적·제도적 한계로 인해 독립성·자율성을 확보하여 운영하기에는 한계가 있음

<그림 5-7> 소속 책임운영기관의 운영상 자율성 분석(시설관리 및 기타형)



〈표 5-8〉 2018년 기준 소속 책임운영기관의 조직·인사·재무 자율성 활용 비율 현황

(단위: %)

구분	특례제도	활용 비율 (전체)	책임운영기관 유형별 비율					
			조사 및 품질 관리형	연구형	교육 훈련형	문화형	의료형	시설 관리/ 기타형
조직	총액인건비제	45.8	70.0	50.0	50.0	28.6	33.3	33.3
	일반임기제	72.9	80.0	75.0	50.0	85.7	100.0	16.7
	복수직급	60.4	70.0	66.7	25.0	57.1	77.8	33.3
인사	자체승진	85.4	100.0	91.7	75.0	71.4	88.9	66.7
	자체전보	91.7	100.0	100.0	100.0	85.7	66.7	100.0
	특별승급	8.3	10.0	25.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	성과평가	95.8	100.0	100.0	75.0	100.0	100.0	83.3
재무	초과수입자체 사용	22.9	40.0	0.0	25.0	0.0	66.7	0.0
	예산전용	68.8	60.0	58.3	75.0	71.4	100.0	50
	예산이월	25.0	30.0	25.0	0.0	14.3	44.5	16.7
	손익-자본계정 간 융통	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

\*출처: 행정안전부(2018)

#### 다. 책임운영기관 운영의 자율성 제약요인에 관한 분석

- 책임운영기관 운영의 자율성 제약요인에 관한 서면 인터뷰 결과 나타난 주요 제약요인으로 소속중앙행정기관 및 중앙관리기관의 관리와 통제 그리고 책임운영기관의 조직문화 등이 도출됨
- 그 중에서 소속중앙행정기관의 관리와 통제가 조직 및 정원관리, 인사, 예산 상 운영의 자율성을 제약하는 요인이라는 응답이 다수 나타남
  - 특히 실질적으로 소속중앙행정기관의 지시 통제 하에서 자율성 제도가 운영됨
  - 조직 및 정원관리, 인사, 예산 등에 있어서 소속중앙행정기관의 승인 및 검토를 받아야 하는 경우가 다수 존재함

- 이에 따라, 소속 책임운영기관에게 부여된 자율성 제도의 적극적인 활용에는 한계가 있는 것을 알 수 있음

“인사(전출, 입발령), 예산(예산 관련 감사 통제등) 관련 자율성 제약됨”  
 “소속된 조직의 특성상 상위 행정기관의 관리를 떠나 자율성을 확보하기 어려움”  
 “조직인사관련 본청의 허가”  
 “책임운영기관의 자율성 활용하여 예산 등을 관리하기 위해서는 사전에 중앙행정기관 등의 승인이 필요함”  
 “조직, 인사 예산 부문에서 소속중앙행정기관의 관리와 통제”  
 “인사조직 권한이 거의 대부분 중앙행정기관에 집중되어 있음”  
 “인사와 예산 등 조직 운영이 중앙행정기관의 정원과 연계되고, 인력 증원 및 조직 운영 등 대부분의 업무가 중앙행정기관의 승인을 받도록 되어 있음”  
 “조직, 예산 등 기관 운영에 핵심적인 부분은 결국 소속행정기관과 논의가 되어야 함”  
 “인사 및 예산, 사업계획 등의 운영을 소속중앙행정기관에 승인을 받아야 함”  
 “인사(승진), 예산 등 행정업무 독립성 확보가 어려움. 연구과제 선정시 소속중앙행정기관의 현안 업무추진 방향을 고려해서 선정해야함”  
 “업무의 통제를 많이 받음. 소속중앙행정기관의 지시통제로 인해 기관장의 권한행사는 제한적임”  
 “소속중앙행정기관이 검토 후 인사 및 예산안 실시 등”  
 “본청의 관리하에 지방청의 인사, 정원, 조직이 운영되고 있음”  
 “승진인원에 대한 중앙행정기관과의 피리로 인한 승진에 대한 형평성 문제로 인한 통제”

- 중앙관리기관 예를 들어, 행정안전부와 기획재정부 등의 관리와 통제 역시 주요한 책임운영기관의 자율성을 제약하는 요인이라는 응답이 다수 나타남
- 인력 증원이나 조직개편 등은 예산이 수반되어야 진행이 가능한 업무로, 이는 행정안전부와 기획재정부의 승인이 있어야 가능하므로 실질적으로 책임운영기관이라고 독립적으로 운영하기 어려움

“위임된 사항에 대해서 관행적으로 확인 및 승인절차 수행”  
 “책임운영기관의 자율성 활용하여 예산 등을 관리하기 위해서는 사전에 중앙행정기관 등의 승인이 필요함”  
 “인력충원이나 조직 변경 등은 인건비 등 예산이 수반되어야 진행이 가능한 업무로 행안부의 승인 및 기재부의 승인(기재부는 인건비 동결 추세임)이 필요하여 실제 활용이 불가”  
 “인력 증원, 조직개편 및 예산 증액(인건비 등)은 행안부와 기재부의 승인이 있어야 가능하므로 책임운영기관이라고 독립적으로 운영하기 어려움(인력을 증원하였다더라도 기재부에서 인건비 증액을 해주지 않으면 운영이 어려움)”  
 “조직, 인사, 예산의 자율성에 통제 받음”  
 “정원, 예산 등 모든 면에서 중앙관리기관의 지침에 의거하여 집행되고 있음”  
 “인사, 예산의 자율성이 중앙관리기관의 통제 범위 내에서만 가능”  
 “예산 및 조직·정원 변경(증가 및 변동)을 사전에 심의(승인)가 필요해서 자율성 부족”

- 책임운영기관에 대한 소속중앙행정기관과 중앙관리기관의 낮은 이해도가 지적되고 있으며, 권한에 대한 주장과 달리 실질적인 지원은 미흡한 것으로 나타남
- 소속 중앙행정기관과 중앙관리기관은 책임운영기관을 여전히 단순 소속기관으로 이해하고, 책임운영기관으로서 부여된 자율성 제도에 대한 이해가 부족함

“책임운영기관의 자율성에 대해 소속중앙행정기관의 인지도 매우 낮음”  
 “중앙행정기관의 인사·예산 등 담당자가 지속적으로 변경되어 책임운영기관에 대한 인식도가 낮아 자율성 활용이 어려움”  
 “책임운영기관의 책임으로만 돌림”  
 “본부 운영지원과는 ‘운영’만 하고 소속기관을 ‘지원’하지는 않음”

- 또한 책임운영기관의 조직문화의 측면에서, 기관 내 자율성 문화의 정착 수준이 저조함에 따라 운영의 자율성 제도가 활용이 미흡하다는 의견이 존재함

## VI. 책임운영기관 제도운영실태 분석 3: 성과평가 및 환류수단

### 1. 책임운영기관의 성과평가 근거

#### □ 책임운영기관 종합평가 실시

- 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제51조에 따라 책임운영기관운영위원회를 구성하여 종합평가를 실시해야 함
- 종합평가에서 2회 연속 특별히 우수하다는 평가를 받거나 비교대상의 부존재 등 「정부업무평가 기본법」에 따라 종합평가 유예를 받을 수 있음

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제51조(책임운영기관의 종합평가) ① 위원회는 책임운영기관제도의 운영과 개선, 기관의 존속 여부 판단 등을 위하여 책임운영기관에 대한 종합평가를 한다. 다만, 종합평가 결과가 2회 연속 특별히 우수하다고 인정하는 기관에 대하여는 2년의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 종합평가를 유예할 수 있다. <개정 2011. 3. 8.>

② 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 별도의 평가단을 구성하거나 지정하여 평가업무를 지원할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

[본조신설 2008. 12. 31.]

제53조(중앙책임운영기관의 평가에 대한 특례) 중앙책임운영기관의 평가는 제43조 및 제51조에도 불구하고 비교대상의 부존재 등 대통령령으로 정하는 사유가 있는 경우에는 「정부업무평가 기본법」에 따른 평가로 갈음할 수 있다.

[본조신설 2008. 12. 31.]

## 2. 책임운영기관의 성과평가 제도 및 환류수단

### 가. 성과평가 제도

#### □ 책임운영기관 종합평가 방식

- 소속책임운영기관 평가는 2018년 기준 자체사업평가(32.5%)와 관리역량 및 자체평가의 적절성 평가(67.5%)로 이루어졌음
- 중앙책임운영기관은 자체평가 100%로 이루어지며, 재정건전성 및 회계·예산관리 투명성 평가를 위해 필요한 자료는 별도 제출함

#### □ 책임운영기관 자체사업평가 방식

- 자체사업평가란 각 사업부서에서 주요사업을 대상으로 성과지표를 수립한 후 이를 평가지표별로 체계적으로 추진되고 추진된 결과가 상위목표에 얼마만큼 기여하였나를 평가하는 방식임
- 자체사업평가는 「정부업무평가 기본법」에 의거하여 실시됨

#### 「정부업무평가 기본법 (정부업무평가법)」

[시행 2016. 3. 29.] [법률 제14118호, 2016. 3. 29., 일부개정]

제14조(중앙행정기관의 자체평가) ①중앙행정기관의 장은 그 소속기관의 정책등을 포함하여 자체평가를 실시하여야 한다.

②중앙행정기관의 장은 자체평가조직 및 자체평가위원회를 구성·운영하여야 한다. 이 경우 평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위하여 자체평가위원의 3분의 2이상은 민간위원으로 하여야 한다.

③중앙행정기관의 장은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제12조의 규정에 의하여 소속 책임운영기관에 대한 평가를 하는 경우에는 그 결과를 제1항의 규정에 의한 자체평가에 활용할 수 있다.

④제2항의 규정에 의한 자체평가위원회의 구성·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제15조(중앙행정기관의 자체평가계획의 수립) 중앙행정기관의 장은 정부업무평가지행계획에 기초하여 당해 정책등의 성과를 높일 수 있도록 다음 각 호의 사항이 포함된 자체평가계획을 매년 수립하여야 한다.

1. 당해 중앙행정기관의 임무, 전략목표 및 성과목표에 관한 사항
2. 당해연도 주요 정책등의 내용에 관한 사항

3. 자체평가의 기본방향에 관한 사항
4. 자체평가조직 및 자체평가위원회의 구성·운영에 관한 사항
5. 자체평가 대상 및 방법에 관한 사항
6. 자체평가결과의 활용 및 조치에 관한 사항
7. 그 밖에 자체평가에 관한 주요 사항

제16조(중앙행정기관의 자체평가의 절차) ①중앙행정기관의 장은 당해연도의 주요 정책등에 대한 자체평가계획을 수립하여 매년 4월말까지 위원회에 제출하여야 한다.

②위원회는 필요한 경우 중앙행정기관에 자체평가계획의 보완 또는 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.

③중앙행정기관의 장은 전년도 정책등의 추진실적을 기준으로 자체평가를 실시하고 그 결과를 매년 3월말까지 위원회에 제출하여야 한다.

④중앙행정기관의 자체평가의 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

#### □ 관리역량 평가지표: 리더십 및 전략(가중치 15%)

- 기관장의 리더십: 기관장의 미션, 비전 설정 노력과 성과, 기관장의 기관 목표설정 및 운영계획·사업계획 실행 노력과 성과, 기관장의 대·내외 이해관계자와 비전, 사업계획 공유 및 의사소통을 위한 노력과 성과, 기관의 주요 현안과제 해결위한 기관장 노력과 성과
- 사업계획의 적합성: 기관의 특성 및 환경이 전략개발 방법 및 프로세스에 반영, 립 목적에 부합하는 전략체계 도출 및 명확한 목표 정립, 기관의 핵심 사업이 설립목적 및 경영목표 달성에 부합, 전략목표 달성을 위한 실행계획의 적정성

#### □ 관리역량 평가지표: 조직 효율성(가중치 35%)

- 조직·인사관리의 적정성: 조직 관리의 효율성 제고 노력, 인사운영의 효율성 제고 노력
- 재정건정성 제고: 성과 예산 계획의 적정성, 기관 자산 운용 개선 실적 및 예산 사용 합리성을 위한 추진 실적 및 성과, 기관 재정관리 노력, 예산 사용 결과에 대한 자체 평가 및 평가 환류에 따른 개선
- 업무프로세스 개선: 업무 프로세스 개선 계획 마련 적절성, 업무추진 효율성 제고 노력, 업무효율성 제고 노력의 구체적 성과, 창출된 성과 성공 요인 분석 등 지속적 제도 개선 환류 시스템 운영 노력

□ 관리역량 평가지표: 성과 및 환류(가중치 30%)

- 국민·고객에 대한 서비스 제공실적: 전략체계의 적정성, 전략 실행체계의 적정성, 활동의 기관성과향상에 기여, 제공실적의 피드백의 적절성
- 전년도 개선요구사항 반영도: 평가지표 개선 제언 및 권고사항에 대한 개선 계획의 사업계획 반영도, 평가지표 개선 제언 및 권고사항에 대한 사업 실행 내용 및 일정 적절성, 평가지표별 개선 제언 및 권고사항 개선 성과, 개인·조직의 성과 및 비금전적 인센티브 배분 시 평가결과 활용 여부
- 자율성 활용 실적: 책임운영기관의 자율성 활용정도, 책임운영기관의 자율성 확보 또는 활용 노력정도

□ 자체평가의 적절성

- 자체사업평가 과정의 적절성: 자체평가 지침의 적정수립 및 자체평가단 및 운영심의회 구성·운영의 적절성, 자체평가 결과 환류의 적절성, 평가지표별 개선제언 및 권고사항의 기관사업계획에 반영
- 자체사업평가 내용의 충실성: 성과지표가 기관의 임무나 목표 반영의 적절성, 성과지표의 사업별 효율성 및 효과성 파악을 위한 계량지표로 설정, 목표치 설정 절차의 객관성 확보 및 적극적인 목표치 설정 여부, 기관 성과지표에 기초한 하위 성과평가 및 점검체계 운영, 성과지표별 목표치 달성 및 국가·사회적 성과 수반

□ 책임운영기관별 자체평가

- 자체평가는 각 기관별로 평가방법 및 평가항목이 상이함
- 각 기관별 업무의 성격 및 목표가 다르기 때문에 자체평가를 실시하고 있음
- 평가목표와 평가방법은 다르지만 「정부업무평가 기본법」에 의거하여 자체평가계획 수립, 승인, 평가 등의 절차를 거쳐 이루어짐(「정부업무평가 기본법」 제16조)

□ 책임운영기관운영위원회의 구성·운영

- 종합평가를 실시하는 책임운영기관운영위원회는 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제49조에 따라 구성됨

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제49조(책임운영기관운영위원회의 설치 및 기능 등) ① 책임운영기관의 존속 여부 및 제도의 개선 등에 관한 중요 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 책임운영기관운영위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. <개정 2011. 3. 8.>

1. 중기관리계획의 수립 및 변경에 관한 사항
2. 책임운영기관의 설치 및 해제에 관한 사항
3. 책임운영기관특별회계기관 및 제39조의2제1항에 따라 기탁을 받을 수 있는 책임운영기관의 선정에 관한 사항
4. 책임운영기관의 평가절차, 평가방법, 평가유예 등에 관한 사항
5. 책임운영기관 관련 제도의 운영 및 개선에 관한 사항
6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

③ 행정안전부장관은 위원회의 심의 및 제51조에 따른 종합평가 결과를 토대로 기획재정부장관과 협의하여 소속책임운영기관의 존속 여부 등에 대하여 해당 중앙행정기관의 장에게 권고할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

④ 위원회의 위원장은 중앙책임운영기관의 존속 여부에 대한 심의 및 제51조에 따른 종합평가 결과에 관한 사항에 대하여는 이를 국무총리에게 보고하여야 한다.

⑤ 국무총리는 제4항의 보고사항을 고려하여 중앙책임운영기관의 존속 여부, 제도개선 등에 필요한 사항을 중앙책임운영기관의 장에게 지시할 수 있다.

[본조신설 2008. 12. 31.]

## 나. 환류수단

### □ 성과평가의 활용

- 소속책임운영기관의 종합평가 결과를 통해 소속중앙행정기관장은 종합평가 결과 우수기관에 대하여 표창 수여, 포상금 지급 등의 특전을 부여할 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제52조 3항)
- 행정안전부 장관은 평가 결과가 우수한 기관에 대하여 표창을 수여하고 포상금을 지급할 수 있으며 책임운영기관제도의 정착·발전에 기여한 공무원을 선발하여 표창

할 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제29조의 14 ②항)

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 (약칭: 책임운영기관법)」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제52조(종합평가 결과의 활용) ① 책임운영기관의 장은 제51조에 따른 종합평가 결과를 그 기관 운영의 개선에 반영하여야 한다.

② 행정안전부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 종합평가 결과를 공표하여야 한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

③ 행정안전부장관은 종합평가 결과에 따라 우수기관에 대하여 표창 수여, 포상금 지급 등의 조치를 할 수 있다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.>

④ 기획재정부장관·행정안전부장관 및 소속중앙행정기관의 장은 종합평가 결과를 바탕으로 해당 책임운영기관 운영에 필요한 행정상·재정상의 지원을 할 수 있다. <신설 2015. 8. 11., 2017. 7. 26.>

[본조신설 2008. 12. 31.]

#### □ 기관장의 인사에 반영

- 기관장은 사업 성과에 따라 면직 또는 근무기간을 연장받을 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제5-6조)

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 시행령」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제5조(사업 성과 불량에 따른 면직) 법 제8조의2제2항에서 "소속책임운영기관의 사업 성과가 매우 불량한 경우"란 해당 소속책임운영기관이 법 제51조에 따른 종합평가의 결과 2회 연속 최하위 등급의 평가를 받은 경우를 말한다.

[전문개정 2011. 6. 7.]

[제목개정 2016. 2. 11.]

제6조(근무기간의 연장) ① 중앙행정기관의 장은 법 제7조제3항에 따라 법 제12조 및 제51조에 따른 소속책임운영기관의 사업성과의 평가 결과가 우수하다고 인정되는 경우에는 제3조제1항에 따른 공고절차를 거치지 아니하고 총 근무기간이 5년을 넘지 아니하는 범위에서 해당 기관장의 근무기간을 연장할 수 있다. 이 경우 연장기간은 1년 이상으로 한다.

② 법 제7조제4항에서 "책임운영기관 평가 결과가 탁월한 경우 등 대통령령으로 정하는 기준"이란 소속책임운영기관의 장의 임용기간 중에 해당 소속책임운영기관이 법 제51조에 따른 종합평가 결과에서 우수 등급 이상을 3회 이상 받은 경우를 말한다.

③ 법 제7조제4항에 따라 총 근무기간 5년을 초과하여 3년의 범위에서 추가로 기관장의 근무기간을 연장하는 경우에 그 연장기간은 1년 이상으로 한다.

[전문개정 2016. 2. 11.]

□ 기관장 성과연봉에의 반영

- 중앙행정기관의 장은 다음의 기준을 고려하여 소속책임운영기관장 성과연봉 지급률을 결정, 운영심의회 심의를 거쳐 최종 확정

종합등급	S	A	B	C	D	F
성과연봉 지급률	20-25%	14-19%	8-13%	1-7%	0%	역 인센티브

- 기관장의 성과연봉은 책임운영기간이 소속된 중앙행정기관의 장이 성과연봉 지급액, 지급 절차 및 방법 등을 따로 정할 수 있음(「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 시행령」 제7조 2항)
- 소속중앙행정기관의 장이 성과연봉 지급액, 절차 및 방법을 정하지 않을 경우 행정안전부장관이 기본연봉의 25%이내에서 성과연봉의 지급액 등을 정하여 권고할 수

있음

- 기관장의 보수를 제외한 성과연봉은 종합평가 결과 등 경영성과를 반영하여 지급해야함

「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률 ( 약칭: 책임운영기관법 )」

[시행 2017. 7. 26.] [법률 제14839호, 2017. 7. 26., 타법개정]

제9조(기관장의 보수) 기관장의 보수(報酬)에 관한 사항은 대통령령으로 정하되, 제51조에 따른 종합평가의 결과 등 경영성과를 반영하도록 정하여야 한다. <개정 2011.3.8>

[전문개정 2008.12.31]

#### □ 성과창출에 대한 인센티브 제공

- 평가우수기관 및 성과창출에 기여한 공무원에 표창 수여
- 우수기관, 성과향상이 탁월한 기관 등에 포상금 지급
  - ※ 최우수기관: 3000만원, 우수기관: 1200만원(17년 평가결과) → 18년 예산안 확정
- 우수기관 특별승급 실시여부 검토·추진

#### □ 성과확산 및 제도개선 추진

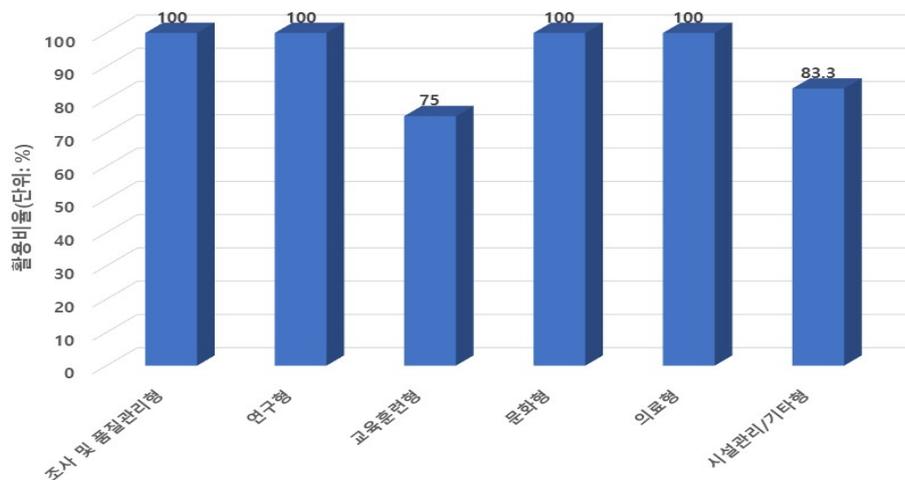
- 평가결과를 토대로 책임운영기관 운영성과 및 문제점 분석(워크숍: 우수사례 및 애로사항 공유)
- 평가결과 유형별 최우수 기관 우수사례 공유
- 평가 결과 미흡기관에 대해 관리역량 등에 대한 개별 진단·컨설팅 의무적 실시
- 평가의 실효성 제고 및 제도 활성화를 위하여 평가제도 개선방안 마련

### 3. 책임운영기관의 성과평가 및 환류수단 활용실태 분석

#### 가. 종합현황분석

- 본 연구는 2019년 국회예산정책처 「2018회계연도 결산 총괄분석(Ⅱ)」와 2019년 행정안전부 「2019년도 책임운영기관 종합평가」를 토대로 소속 책임운영기관의 성과평가 및 환류수단의 활용 현황을 분석하고자 함
- 소속 책임운영기관의 성과평가 활용비율을 살펴보면, 95.8%로 나타남
- 소속 책임운영기관의 유형별 활용비율을 살펴보면, 조사 및 품질관리형 100%, 연구형 100%, 교육훈련형 75%, 문화형 100%, 의료형 100%, 시설관리/기타형 83.3%로 나타남

〈그림 6-1〉 소속 책임운영기관의 유형별 성과평가 활용비율



#### 나. 기관 유형별 현황분석

##### (1) 조사 및 품질관리형

- 조사 및 품질관리형 소속 책임운영기관의 성과평가 활용 비율은 100%로 나타남
- 조사 및 품질관리형 기관에 속한 기관은 국립종자원, 국립지리정보원, 국립해양측위정보원, 지방통계청(경인, 동북, 호남, 동남, 충청), 항공기상청, 항공교통본부로 정보 생산 및 제공을

서비스로 한다는 측면에서 동일한 유형으로 분류되었으나, 오랜된 역사와 비교적 다수의 인력으로 운영되는 기관(지방 통계청)과 이외의 역사가 상대적으로 짧고 소수의 인력으로 업무를 수행하는 기관으로 양극화되어 있음(행정안전부, 2019)

- 2019년도 책임운영기관 종합평가에 따르면, 조사 및 품질관리형 기관은 평가결과에 대한 모니터링 체계와 인센티브 제공으로 환류체계를 구축하였으므로 성과관리와 환류에 노력하고 있음

## (2) 연구형

- 연구형 소속 책임운영기관의 성과평가 활용 비율은 100%로 나타남
- 연구형 기관은 국립축산과학원, 국립산림과학원, 국립과학수사연구원, 국립수사과학원, 국립원예특작과학원, 통계개발원, 국립문화재연구소, 국립생물자원관, 국립재난안전연구원, 국립해양문화재연구소, 국립수목원, 국립기상과학원으로, 지정시기와 인력·예산 등 규모 면에서 차이가 있음에도 소속 부처의 연구수요에 충실히 대응하기 위해 다양한 관리상의 노력을 하고 있다는 공통점이 있음(행정안전부, 2019)
- 2019년도 책임운영기관 종합평가를 살펴보면, 연구형 기관은 평가결과를 금전적 또는 비금전적 인센티브 배분에 활용하고 있음. 하지만 배분의 비율이 제한적이기 때문에 연계 비율을 높일 필요가 있다는 의견을 제시함(행정안전부, 2019)

## (3) 교육훈련형 및 문화형

- 교육훈련형 소속 책임운영기관의 성과평가 활용 비율은 75%로 나타났으며, 문화형 소속 책임운영기관의 성과평가 활용 비율은 100%로 나타남
- 교육훈련형 기관은 국립국제교육원, 통일교육원, 한국농수산대학, 해양수산인재개발원, 관세국경관리연수원으로 교육 및 훈련을 담당한다는 점에서 공통점이 있으나, 기관별 교육내용과 대상에 따른 차이가 있음(행정안전부, 2019)
- 문화형 기관은 국립중앙과학관, 국립과천과학관, 국방홍보원, 국립중앙극장, 국립현대미술관, 한국정책방송원, 국립아시아문화전당으로 문화라는 큰 틀 안에서 문화·예술의 진흥과 확

산을 목적으로 각종 전시, 인프라 구축, 교육, 방송·언론·홍보 등의 업무를 수행하고 있음(행정안전부, 2019).

- 2019년도 책임운영기관 종합평가 결과를 보면, 주요 평가지표인 사회적 가치에 대한 기관의 고유의 정의가 부재하였고, 성과결과에 대한 인센티브제도는 마련되었으나, 저성과 발생 예방을 위한 방안이 미비하였음(행정안전부, 2019)

#### (4) 의료형

- 의료형 소속 책임운영기관의 성과평가 활용 비율은 100%임
- 의료형 기관은 국립정신건강센터, 국립나주병원, 국립부곡병원, 국립춘천병원, 국립공주병원, 국립마산병원, 국립목포병원, 국립재활원, 경찰병원으로 9개 기관 모두 국민 건강을 위한 양질의 의료서비스를 제공한다는 공통점을 가지고 있음(행정안전부, 2019)
- 2019년도 종합평가 결과, 평가결과를 조직의 구성원들과 공유하고 개선하려는 선순환구조가 미흡함(행정안전부, 2019)

#### (5) 시설관리 및 기타형

- 시설관리 및 기타형 소속 책임운영기관의 성과평가 활용 비율은 83.3%로 나타남
- 시설관리 및 기타형 기관은 해양경찰정비창, 국방전산정보원, 국가정보자원관리원, 국립휴양림관리소로, 고용노동부고객상담센터, 국세상담센터로 타 유형에 비해 다양하고 상이한 서비스를 제공하고 있지만 소규모 기관으로 스스로 독립성·자율성을 확보하기 어려움 기관 유형임(행정안전부, 2019)
- 2019년도 종합평가 결과 개선 성과에 대한 정량적 근거가 미흡하며, 고성과자를 위한 인센티브 제도 등은 구체적으로 마련되어 있으나, 저성과자와 관련된 정책이 미흡함(행정안전부, 2019)

## 다. 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 활용성 제약요인에 관한 분석

- 책임운영기관 성과평가 및 환류수단 활용성 제약요인에 대한 서면 인터뷰를 실시한 결과 나타난 주요 제약요인으로 이중적인 평가업무에 대한 비효율성, 성과평가지표의 부적합성, 성과평가 결과 및 환류제도의 미흡함 등이 도출됨
- 그 중에서 자체평가와 종합평가로 이원화된 책임운영기관의 평가체계의 이중적인 업무에 대한 피로감이 성과평가의 활용성을 제약하는 요인이라는 응답이 나타남
  - 책임운영기관 평가는 기관의 자체평가(32.5%)와 행정안전부의 종합평가(67.5%)로 나뉘어 진행됨
  - 소속 책임운영기관별 자체평가와 획일화된 종합평가 평가체계가 상호 연계되지 않아 조직의 구성원들은 이중적인 평가 업무를 수행하고 있음
  - 이에 따라, 소속 책임운영기관의 이원화된 평가체계는 성과평가의 적극적인 활용에는 한계가 있는 것을 확인 할 수 있음

*“자체평가와 종합평가의 평가체계가 다르기 때문에 이중적인 업무 진행하므로 성과평가체계의 고도화가 필요함”*

*“책임운영기관 평가체계에 따른 직원 피로감 누적됨”*

*“책임운영기관 제도 도입 이후 20년 가까이 진행되고 있는 평가업무 대응에 대한 피로도가 높음”*

*“중복된 평가와 중복된 요구자료에 대한 대응으로 업무의 효율성이 떨어짐”*

- 기관별로 실시하는 자체평가와 행정안전부에서 실시하는 종합평가의 평가지표의 비효율성도 책임운영기관 성과평가의 활용성을 제약하는 요인이라는 응답이 다수 나타남
  - 기관별로 실시하는 자체평가는 좋은 평가를 받기 위해 목표치를 낮게 설정하고 도전적인 목표는 세우지 않음
  - 행정안전부에서 일괄적으로 실시하는 종합평가는 기관의 특성을 고려하지 획일화된 평가를 실시함. 예를 들어 소관부처의 연구수요를 이행하는 연구형 기관의 평가항목에 고객만족도 지표가 있음

“연구기관 평가지표가 불합리함. 예를 들어 연구기관인데 평가지표에 고객만족도 지표가 추가되어 있음.”

“지방통계청은 5개 지방청 모두 동일한 업무를 수행하고 있음. 상대적인 평가를 진행하는 것은 부합하지 않음”

- 매년 평가가 진행되기 때문에 단기적인 성과에만 집중하고 단기적인 성과가 나타나지 못하는 장기적인 목표를 추구할 수 없음
  - 책임운영기관은 모두 효율적으로 운영하기 위해 장기적인 목표에 따라 운영되어야 하지만, 매년 평가결과가 나오기 때문에 단기적인 성과에 의존하게 됨
  - 특히 연구형 기관의 경우 연구가 1년이상 진행되는 경우도 많이 있기 때문에 단기적인 성과평가가 어렵고 이에 따른 패널티로 업무의 효율성이 낮아짐
- 계량적 평가체제로 인해 계량지표를 잘 설정한 기관이 우수한 평가를 받는 경우가 생김

“단기적인 성과 측정이 이루어지는데 기관의 특성상 곤란함”

“현재 책임운영기관의 제도에서는 매년 단기 성과에 신경을 쓸 수 밖에 없는 구조라서, 장기적인 안목에서 기관을 운영하기 어려움”

“축산연구는 장기적인 연구가 주를 이루고 있어서 단기적인 성과평가에 곤란함. 신제품 개발은 10-20년까지 소요됨”

“기관 차이를 고려하지 않고 규정화된 평가지표로 인한 어려움”

“기관의 업무에는 크게 필요하지 않지만, 지표에 따른 직원 간 융합, 소통 문화가 타 기관에 비해 높기 때문에 제약됨”

- 책임운영기관 평가결과에 따른 환류제도가 미흡하고, 일반 행정기관과 비교했을 때 차별성이 없음
  - 성과급이나 인센티브 등 책임운영기관이 자율적으로 운영하기보다는 공공기관별 법령에 따라 제공됨
  - 책임운영기관 실무자들의 경우 이중되는 평가업무로 업무부담은 늘고, 이에 따른 성과급 등 인센티브가 제공되지 않아 동기부여가 되지 않음
  - 따라서 책임운영기관 평가결과에 대한 인센티브를 명확히 함으로써 동기를 제고해

야 함

“인센티브의 경우 공공기관의 법령에 따라 이루어짐”

“기관장의 인사나 인센티브는 확실히 모르겠지만, 직원의 인센티브에는 큰 변동이 없음”

## Ⅶ. 결론

### 1. 지정 및 해제 관련 문제점 및 개선방안

#### 가. 개요

- 그동안 우리나라 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 근거하여 공공성을 가지는 집행적 사무, 경쟁원리, 전문성, 자율성, 성과에 대한 책임성, 자체수입 확보 등의 원리를 지정 및 해제의 기준으로 두었음
  - 책임운영기관으로 운영되고 있는 실제 기관을 살펴보면 자체수입이 없거나 매우 미미한 수준인 것으로 확인되었으며, 실질적 자율성을 확보하거나 성과를 측정하기에 어려움이 있다는 지적이 지속되어 옴(문명재·이명진, 2014; 이경호 외, 2016). 더욱이 이러한 문제점은 책임운영기관 도입 초기부터 지속적으로 제기되어왔으며 일부 개선되었다고 할지라도 여전히 존재하는 것으로 보임.
  - 또한, 지정 및 해제의 기준이 명확하지 않아 소속기관이나 일반행정기관과의 차이가 점차 약해지고 있다는 문제점 등이 존재함(박석희, 2015; 문명재·이명진, 2014).
- 책임운영기관제도를 보다 효율적으로 활용하기 위해서는 지정 및 해제 대상을 선정하고 관리하는데 있어 보다 포괄적이 관리가 요구됨
  - 현재 책임운영기관은 소속중앙행정기관 기관장의 요청에 의해서만 지정 및 해제가 가능함.
  - 때문에 소속중앙행정기관의 요청이 없으면 적합하지 못한 기관일지라도 유지되거나 책임운영기관으로의 전환이 필요할지라도 전환되지 못하게 됨
- 책임운영기관의 기본 취지는 관료제보다 유연한 조직형태를 통해 환경변화에 대응하고 자율성과 책임성을 토대로 효율적인 행정서비스 전달하는 것에 있음. 이러한 점을 고려했을 때 책임운영기관의 제도에 적합한 기관을 지정하고 적합하지 않은 기관을 다른 형태로 전환시키기 위한 보다 체계적인 기준 마련이 필요함
- 이하에서는 상기한 내용을 바탕으로 책임운영기관 지정 및 해제와 관련하여 나타난 종합적인 문제점에 대해 구체적으로 검토하고 개선방안을 제시함

## 나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안

### (1) 법률의 모호성 및 세부 규정 부재

- 책임운영기관의 지정 및 해제와 관련하여 법률에 명시된 사항이 다소 모호하고, 세부적인 규정이나 가이드라인이 마련되어 있지 않음
  - 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에서 파악할 수 있는 지정 및 해제 기준이 매우 모호하면서도 주관적이고 자의적 판단이 개입될 여지가 있음
  - 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에서는 ①경쟁원리에 따라 운영하는 것이 바람직하거나 ②전문성이 있어 성과관리를 강화할 필요가 있는 사무가 지정 대상이 됨
  - 또한, 동법 제4조에서는 책임운영기관 설치와 해제에 대한 사항들을 보다 자세하게 규정하고 있는데, 기관의 사무가 ①성과 측정기준을 개발하여 성과를 측정할 수 있거나 ②기관 운영에 필요한 재정수입을 자체적으로 전부 또는 일부 확보할 수 있는 사무에 해당하는 경우 책임운영기관으로 지정하여 설치할 수 있도록 하였음
  - 하지만 실제로 책임운영기관을 지정할 때 어느 정도의 자체수입을 확보할 수 있어야 하며(예: 전체예산의 20% 이상) 사무의 성질을 어떻게 구분할지, 구분된 기준을 바탕으로 어느 정도 정책연계성이 낮아야 책임운영기관으로 적합한지 명확히 판단하기가 어려움
- 책임운영기관 지정 및 해제에 있어 보다 세부적이 규정이 마련되어야 함
  - 현재 기준으로는 어떤 기관이 지정 가능하며, 어떤 기관을 지정 해제하는 것이 적합할지 판단하기 모호함.
  - 때문에 명확한 기준(예: 시장성, 자율성, 책임성)을 설정하고, 각 분야에서 점수를 산정한 후 적합/부적합을 판단할 수 있어야 함.
  - 또한, 행정안전부에서 지정 및 해제에 관한 구체적인 가이드라인이나 세부 체크리스트를 마련하여, 각 부처에서 스스로 적합 여부를 확인할 수 있도록 해야 함
- 책임운영기관 지정 및 해제에 있어 유형별 차별화된 기준이 마련되어야 함
  - 유형별로 책임운영기관의 지정 및 해제기준이 차별적으로 적용되어야 함.
  - 조사·연구형 기관의 경우 단기성과를 창출하기 어렵고 자체수입을 전혀 확보할 수 없는 경우가 있으며, 문화형 기관의 경우에는 자체수입을 확보할 수는 있으나 경쟁원리를 적용하기 어려운 부분이 존재함. 또한, 기관에 따라 정부가 독점하고 있는 사

무가 존재하기도 함.

- 즉, 각 기관의 특성을 고려하여 책임운영기관의 기관 특성(유형)에 맞는 지정 및 해제 기준을 구체적으로 마련할 필요가 있음

## (2) 지정 및 해제 기관의 통일성 부족

- 책임운영기관의 지정 또는 해제는 소속중앙행정기관의 기관장이 행정안전부에 지정 또는 해제를 요청하여야만 함
- 때문에 유사한 특성을 가지고 있는 기관들의 경우에도 기관장의 요청에 따라서만 책임운영기관으로 지정되거나 지정되지 않을 수 있으며 지정 해제되거나 존속될 수 있음
- 예를 들어 해양수산인재개발원이나 국세국경관리연수원은 책임운영기관이지만 국가공무원인재개발원(인사혁신처), 국세공무원교육원(국세청) 등은 책임운영기관이 아님.
- 이 기관들은 교육기관으로서 사업적·집행적 성격이 강하고 민간교육기관과 경쟁이 가능하며, 성과평가가 용이하다는 점에서 모두 책임운영기관으로 적합함. 하지만 일부 기관은 책임운영기관으로 지정되었고 일부 기관은 소속기관으로 운영되고 있음.
- 반대로 지정해제의 경우에도 울산지방해양항만청이 2015년 12월 20일에 지정 해제되었으나 유사한 대산지방해양항만청의 경우 1년 후인 2017년 1월 1일에 지정 해제되었음.
- 더욱이 두 기관 모두 소속중앙행정기관이 해양수산부임에도 불구하고 유사한 특성을 가진 두 기관이 각각 다른 시기에 별도의 심사를 통해 지정해제 되었다는 것은 비효율적인 행정 처리 과정이라 할 수 있음
- 책임운영기관의 지정 및 해제에 있어 보다 효율적인 제도관리를 위해서는 주무부서인 행정안전부의 적극적 역할이 요구됨
- 소속중앙행정기관의 기관장이 행정안전부에 지정 또는 해제를 요청하는 경우 뿐 아니라, 행정안전부에서 해당 중앙 행정기관에게 지정 또는 해제를 요청(건의)할 수 있도록 하여, 지정 및 해제가 산발적으로 이루어지지 않도록 해야 함.

## (3) 제도의 현실적 적용 가능성 간과

- 책임운영기관과 관련된 선행연구나 본 보고서의 인터뷰에서도 몇몇 기관은 현실적으

로 자율성 확보나 성과관리가 어렵다고 언급하고 있으나, 지정 및 해제 시 ‘자율성 확보’와 ‘경쟁원리 적용’, ‘성과관리 가능’ 등이 현실적으로 얼마나 가능한지 고려되지 않고 있음

- 먼저 자율성의 경우, 기관장의 직급이나 조직의 규모 등이 현실적인 자율성 확보와 관련이 깊다는 여러 연구결과가 있음에도 이러한 부분이 고려되지 않고 있음
  - 즉, 책임운영기관이 실질적으로 인사와 재정상의 자율성을 가지려면 기관장의 직급이 일정직급 이상이어야 하며 조직 규모가 지나치게 작아서는 안 됨.
  - 기관장의 직급이 지나치게 낮고 조직의 규모가 작을 경우 소속기관과의 차이가 없고 실질적 자율성을 확보할 수 없는데, 책임운영기관 지정 기준에서는 이러한 현실적인 부분을 고려하지 않고 있음.
  - 또한 몇몇의 기관은 기관 특성상 자체수입을 확보할 수 없고 경쟁원리를 적용할 수 없어 책임운영기관의 특색을 발견하기 어려운 경우가 있음. 하지만 현재까지 지정 및 해제 현황을 살펴볼 때 실질적으로 기관의 자체수입 여부가 지정 및 해제에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 보임
  - 성과관리의 경우에도, 단기적 성과평가에 적합하지 않은 경우가 존재함에도 불구하고 일괄적인 성과평가로 인해 기관에 부담을 가중시켜 책임운영기관으로서의 의미가 퇴색됨
  - 특히 연구형 기관의 경우 유사 기관이 소속기관이나 정부출연연구소 등 다른 형태의 기관으로 존재할 경우, 해당 기관만 책임운영기관으로 존속되는 것에 타당성을 확보하기 어려움
- 책임운영기관의 지정 및 해제에서 현실적으로 해당 기관이 책임운영기관으로 적절히 운영될 수 있는지를 판단해야함.
- 즉, 경쟁원리를 적용하고 자율성을 확보할 수 있으며 성과평가에 적합한지를 보다 현실적인 측면에서 파악하려는 노력이 필요함
  - 이를 위해서는 해당 기관의 기관장 뿐 아니라 실무자의 의견이 반영될 필요가 있음. 과거 책임운영기관 소속 구성원들의 의견이 지정 및 해제 시 제대로 반영되지 않아, 제도에 대한 부정적 인식을 갖고 있는 경우가 많았음(문명재·이명진. 2010; 행정자치부, 2015)
  - 때문에 지정 및 해제 시, 시장성, 자율성, 책임성과 같은 수치 지표의 도움과 함께 구성원들의 의견을 수렴하는 노력도 병행되어야 함

## 2. 운영의 자율성 관련 문제점 및 개선방안

### 가. 개요

- 책임운영기관의 조직 및 정원·인사·예산에 있어 부여된 운영의 자율성 중 일부의 활용이 적은 것으로 나타남. 책임운영기관 운영의 자율성 보장을 위해 구축한 특례제도의 실효성이 부족하고 실질적인 활용에 제약이 존재함
  - 책임운영기관의 운영 상 자율성을 부여하기 위한 제도 중 다수가 소속중앙행정기관 및 중앙관리기관의 공식적·비공식적 통제와 부정적 인식 그리고 자율성에 대한 책임운영기관의 소극적 해석 및 행사(조직문화 및 특성) 하에 제약된 상태에서 운영되고 있음
  - 특히, 책임운영기관장에게 부여된 고유한 인사권한(예를 들어, 승진·전보 및 평정 등)이 일부 제한되고 있으며, 조직 및 정원관리에서 소속중앙행정기관과의 사전 협의 등이 존재함
  - 또한 책임운영기관은 정부의 조직 및 정원을 관리하는 행정안전부와 기구 신설과 인력 증원을 위해 요구되는 예산을 관리하는 기획재정부 등과 같은 중앙관리기관과의 논의는 필수적으로 동반됨. 그러나 책임운영기관의 조직 및 정원, 인사, 예산 등에 관한 자율적 의사결정에 기반한 요구는 중앙관리기관을 통해 거절되거나 축소되는 경우가 존재함
  - 이경호 외(2016: 63)에서 지적한 바와 같이, 여전히 책임운영기관의 자율적이고 탄력적인 조직·인사 운영의 기반이 취약한 상황임
- 이는 운영상의 높은 자율성을 통한 기관의 상황에 맞는 탄력적인 운영을 가능하게하고 성과를 증진시키려는 제도의 도입 목적에 부합하지 않음. 따라서 제도의 도입 취지에 부합하고 성과개선을 위해 제도개선을 실시하여야함. 이를 통해 책임운영기관에게 부여된 운영의 자율성이 적극적으로 활용 가능하게 하여 조직 운영의 효율성을 높이면서 동시에 운영에 대한 책임성을 확보하여 양질의 행정서비스를 제공해야함
  - 특히 책임운영기관 제도를 담당하는 부처 및 위원회에서는 소속책임운영기관에 대한 중앙행정기관의 자율성 제약, 침해 등의 사례에 대해 주기적으로 점검하여 제도의 지속적으로 개선을 할 필요가 있음
  - 또한 이경호 외(2016: 63)는 “책임운영기관 종합평가 내 관리역량 평가지표에 중앙행정기관의 책임운영기관 자율성 특례제도 관련 이행사항, 즉 책임운영기관에 법

령·지침상 보장된 조직·인사·예산 운영의 자율성 활용실태를 평가하는 지표를 보강하여 책임운영기관의 자율성 보장의 제도적 여건을 강화하고, 중앙행정기관에 대한 행정관리역량평가 등 정부업무평가 지표와 연계하여 제도 이행의 실효성을 확보할 필요가 있음”을 제시함(이경호 외, 2016: 63)

- 이하에서는 상기한 내용을 자세하게 서술하고자 함. 특히 운영의 자율성 관련하여 나타난 종합적인 문제점에 대한 검토와 개선방안을 제시함

## 나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안

### (1) 소속중앙행정기관 및 중앙관리기관의 통제

#### (가) 조직 및 정원

- 실질적인 조직개편과 정원관리 및 조정의 과정에서 소속중앙행정기관의 의사가 직간접적으로 반영되고 관리 및 통제가 이루어져 책임운영기관의 재량권의 행사에 제약이 따름
  - 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제10제 2항에 따라서, 기본운영규정 제정 또는 인건비 총액의 변동에 수반하는 하부기구의 설치, 공무원의 종류별·계급별 정원을 조정하는 등 대통령령으로 정하는 사항을 개정하는 경우에는 소속중앙행정기관장의 승인을 얻도록 의무화되어 있음
  - 책임운영기관 제도의 궁극적 목적 가운데 하나인 운영의 자율성이 소속중앙행정기관의 사전협의와 승인과 같은 내부규제로 인해 실질적인 활용에 제약을 받음
  - 특히 책임운영기관의 조직 및 운영에 관한 기본운영규정은 소관 업무 및 그 집행절차에 관한 기본적인 사항, 소속책임운영기관 및 그 소속 기관의 하부조직 설치·운영과 공무원의 종류별·계급별 정원(定員)의 운영에 관한 사항, 소속 공무원의 인사(人事) 운영에 관한 사항, 예산 및 회계에 관한 사항 등을 담고 있음
  - 따라서 이에 대한 소속중앙행정기관의 관리와 통제는 운영의 자율성 전반에 대한 개입을 의미함
- 현실적으로 총액인건비제도 하에서 정원 조정이 필요한 경우에, 소속중앙행정기관이 훈령 등을 통해 하위 책임운영기관의 정원 조정에 관여하기 때문에 실제로 책임운영기관의 자율적인 정원관리가 어려움(문명재 외, 2010; 김윤권, 2012; 박종선, 2016: 5)

- 이는 행정안전부(2018)의 ‘소속 책임운영기관의 조직·인사·재무 자율성 활용 비율 현황’에서도 나타남. 아울러 2018년 책임운영기관 종합평가 결과에도 제시되고 있음
- 따라서 책임운영기관의 정원 조정 및 관리에서 신속적인 대응을 위해 총액인거비제 운영의 자율성을 제고할 수 있는 효율적인 방안이 모색되어야 함
- 예를 들어, 5급 이하 하부조직 개편 및 업무분장 조정권한의 경우에는 책임운영기관장에게 실질적으로 부여될 필요가 있음. 다만, 책임운영기관장의 조직관리 권한 운영의 합리성 및 건전성 확보를 위해 책임운영기관 종합평가 시 평가가 필요함(이경호 외, 2012: 241).

#### (나) 인사

- 인사 제도의 운영에서 소속중앙행정기관과의 협의가 필요한 경우가 다수 존재함. 이러한 비공식적 제약이 지속된다면 실질적으로 책임운영기관의 인사 상 자율성 제도의 활용은 형식적인 수준에 그칠 것임
- 구체적으로 기관장 임용권 측면에서, 소속중앙행정기관 및 타 소속기관 직원과의 인사상의 형평성과 일관성을 유지한다는 취지하에 책임운영기관에게 부여된 기관장의 인사권 활용이 미흡하며, 실질적으로 본부와 통합적으로 운영되는 경우가 다수 존재함. 또한 계약직 공무원의 채용에 관한 사항을 제외하고는 임용권에 관한 사항이 소속중앙행정기관의 권한에 있으므로 자율적인 운영에 한계가 있음(박희봉, 2007; 윤종설 외, 2015; 박종선, 2016: 5).
- 특히 중앙행정기관장이 책임운영기관에 대한 기본적인 권한을 가지고 기관장은 권한을 위임받는 식의 구조는 현실적으로 기관장의 아이디어를 정부조직 운영에 반영시키기 어려운 구조임(김윤권, 2012: 474)
- 또한 책임운영기관의 성과를 향상시키기 위해서는 직원들의 전문성을 확보하고 전문 인력을 채용해야함. 그러나 기관장의 재량권의 제약 때문에 자율적인 전문 인력 확보 및 증원에 어려움이 존재함
- 이와 함께 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제20조에 따라 소속책임운영기관과 소속중앙행정기관 및 그 소속 기관 간 공무원의 전보(轉補)가 필요하다고 인정되는 경우에는 소속중앙행정기관의 장이 기관장과 협의하여 실시할 수 있음. 그러나 윤종설 외(2015: 135)에 따르면, “소속중앙행정기관의 공무원들은 책임운영

기관을 하위기관으로 인식하여 책임운영기관으로의 전입을 사실상 인사 상의 불이익으로 여기며, 책임운영기관으로의 전입을 기피하고 있음. 즉 소속중앙행정기관과 책임운영기관 간의 직원 인사교류가 직원들 간의 조직 문화적 및 직위에 대한 인식의 차이로 잘 작동하지 않고 있음”을 지적함(윤종설 외, 2015: 135)

- 승진의 측면에서, 이경호 외(2016: 54)는 “순환보직과 연공서열을 중시하고, 젊고 유능한 인재를 독점하면서 저성과자를 소속기관으로 보내는 본부의 인사운영은 책임운영기관의 자율성과 전문성을 제약하는 요인으로 작용한다”고 지적하고 있음. 따라서 “책임운영기관장이 자체적으로 소속 직원에 대해 파격적인 승진이나 특별승급 등 제도상 보장된 임용권을 실질적으로 행사하기가 어려운 구조적 한계”를 지적함. 즉, 위계적이며 통제지향적인 인사관리 관행이 여전함

- 정리하면 소속책임운영기관장의 인사 부문에서 자율성제도의 보장과 적극적 활용을 위해서는 기관장이 소속중앙행정기관장으로부터 분리하여 독자적으로 실질적 인사권을 행사할 수 있는 현실적인 범위를 보장해줄 필요가 있음. 또한 직위·보직에 대해서 일정기간 동안 전보를 제한하는 ‘전문직위’로 지정할 필요가 있음. 아울러 해당 직위 보직자에 대해 동기부여의 측면에서 인사상 인센티브를 부여할 수 있음. 이는 우수한 인재의 장기근무를 가능하게 함

#### (다) 예산

- 책임운영기관에게 부여된 예산 상의 자율성의 부정적 영향으로 인하여 오히려 제도의 탄력적 운영을 통한 조직의 성과 극대화에 부담을 가지고 구성원들의 의지가 감소되는 경향이 제도는 존재함
- 초과수입금이 발생할 경우, 기획재정부가 그 다음연도 세입목표를 증가시킴으로써 목표달성에 대한 성과책임이 높아지는 경우가 존재함. 이는 책임운영기관의 초과수입금 발생에 부담감을 가중시킴
- 예산의 전용의 경우, 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제36조 1항에서 예산의 전용권은 책임운영기관의 기관장에게 위임되어 있으나, 2항에서 전용할 경우 과목별 금액 및 이유를 밝힌 명세서를 소속중앙행정기관의 장, 기획재정부장관 및 감사원에 보내야한다고 규정하고 있어 실제적인 예산관리 운영상의 재량권은 제한적이라고 할 수 있음(박희봉, 2007; 윤종설 외, 2015: 42)
- 예산의 이월의 경우, 차년도 예산수립 및 협의과정에서 예산 삭감 등의 불이익을

당할 우려가 있기 때문에 가급적 소모하려는 경향이 존재함

- 또한 윤종설 외(2015: 42-43)는 “기업형 책임운영기관들 중 자체수입원이 거의 없는 경우 재정자립도가 낮아서 일반회계 전입금이 높은 비중을 보이고 있고, 이로 인해 예산관리상의 자율성이 제약되고 있는 문제점도 있으며, 또한 기업형 책임운영기관도 공공기관의 성격상 수익성의 추구에 많은 제약점이 있는 상황에서 기업회계방식을 적용하는데 한계가 있음(김근세, 2010)”을 지적함
  - 이에 박종선(2016: 14)은 영국의 사례와 같이 책임운영기관 기관장의 예산운영권 확대를 통해 책임운영기관 운영을 신축적이고 탄력적으로 관리하며, 운영 결과에 대한 책임소재를 명확하게 할 필요가 있음을 강조함
  
- 정리하면 초과수입금이 기관의 전문성을 강화시키고 역량 및 성과를 향상시키는 재원으로써 활용되기 위해서는, 단지 초과수입금을 초과수입 관련 직·간접경비로만 활용범위를 한정하지 말고, 임기제공무원 채용 등과 같은 형태로 활용범위의 확대를 고려할 필요가 있음. 또한 책임운영기관 기관장의 예산운영권 확대는 필요하나, 윤종설 외(2015: 147)가 지적하였듯이, “예산 운용의 재량권과 자율성이 남용되어 기관의 성과와 행정서비스의 질을 떨어뜨릴 우려의 소지가 있음”을 경계해야하며, 기관의 방만한 경영을 감찰하고 기관운영의 효율성을 높이기 위해 옴부즈만 제도와 같은 제도적 견제 장치가 동반되어야 함

## (2) 소속중앙행정기관 및 중앙관리기관의 인식

- 소속중앙행정기관은 책임운영기관을 자신들의 하위기관으로 인식하며, 책임운영기관에게 부여된 운영상 자율성 제도의 활용의 확대는 소속기관에 대한 소속중앙행정기관의 관리권한의 축소와 통제수단 약화로 이해하는 경향이 존재함
  - 즉 전통적인 관료제 조직체계로 인해, 책임운영기관의 자율성 확대에 소극적인 입장을 취하는 경우가 다수 존재함
  - 이로 인해, 책임운영기관 운영상의 자율성을 높이기 위한 다양한 제도적 개선과는 별개로 현실적으로 온전히 자율성 제도를 활용하기에는 한계가 존재함
  
- 또한 우리나라 정부조직 전반에 자율성의 확대적용과 성과주의 행정의 확산으로 인하여 기존 책임운영기관이 일반소속기관과 가지던 차별적 특징이 많은 부분에서 사라짐

- 총액인건비제가 도입되면서 일반행정기관이 조직 및 정원관리 · 인사 · 예산의 운영에 자율성이 부여되고, 직무성과계약제를 통해 성과관리를 하게 됨으로써 책임운영기관만의 차별성이 많이 약화됨(윤종설 외, 2015: 35)
  - 이에 따라 책임운영기관만을 독자적으로 분리하여 정원을 관리하고 인사상 자율성을 부여하는 것에 대한 소극적인 태도를 취함
- 중앙관리기관 역시 책임운영기관의 자율성 확대는 역으로 중앙관리기관의 기능·권한과 통제수단의 축소로 귀결될 수 있기 때문에, 정부조직 패러다임 변화에 따라 불가피하게 어느 정도의 자율성은 인정하되 자율성의 획기적이고 대폭적인 확대에 대해서는 소극적인 태도를 보일 수 있음(이경호 외, 2016: 57)
- 따라서 정부조직 전반에 대한 책임운영기관의 필요성과 중요성에 대한 인식의 전환이 필요함. 즉 종속적인 관계가 아닌 상생의 관계로 나아갈 필요가 있음

### (3) 자율성에 대한 책임운영기관의 소극적 해석 및 행사

- 책임운영기관은 소속중앙행정기관과의 관계 속에서 독립성과 자율성의 보장을 요구하지만, 한편으로는 소속중앙행정기관의 관심과 지원을 요구함
- 특히 책임운영기관은 소속중앙행정기관의 시책에 부합해야 하며 이러한 범위 안에서 자율성 제도를 활용해야 한다는 점에서, 본부와의 협의와 조율을 통해 갈등을 최소화하며 자연스럽게 종속적 관계구조문화가 형성됨
- 한편, 책임운영기관 구성원에게 자율적 기관운영에 대한 유인은 부족한 반면, 사업계획 수립 및 기관평가 강화 등 관리부담은 가중되고 있음. 자율성의 권한은 행사되지 않는 반면, 책임성만 지나치게 강조되는 문제가 초래됨. 이로 인해 책임운영기관 구성원들의 동기부여와 조직몰입이 약화되고 있음
- 따라서 보수와 성과상여금에 대한 구성원의 의견을 수렴하고 반영하여 사기진작 및 성과향상을 도모해야함
- 구체적으로 문명재 외(2010)에 따르면 “책임운영기관의 성과급 운영에 대한 재량권 행사가 잘 이루어지기 위해서는 성과급의 재원 확대가 중요하며, 우선적으로 기관의 운영상 절감된 예산을 성과상여금으로 전환할 수 있는 근거를 마련해 주는 방안

을 적극적으로 고려할 필요가 있다”라고 밝힘

### 3. 성과평가와 환류제도에 관한 문제점 및 개선방안

#### 가. 개요

- 책임운영기관의 성과평가와 환류제도의 활용성이 일부 적은 것으로 보여짐. 책임운영기관의 이원화된 평가제도가 비효율적이고, 기관의 성과평가지표가 부적합하고, 성과평가 결과와 환류제도에 대한 활용이 미흡하여, 실질적인 활용이 어려움
  - 책임운영기관은 매년 자체평가와 종합평가를 실시하는데, 이렇게 이원화된 책임운영기관의 평가체계는 평가업무로 인한 업무 부담을 가중시키고 필요이상의 행정력이 낭비한다는 문제점을 지적하고 있음(김신, 2006; 이남국, 2006; 이광훈 외, 2014; 박희봉, 2010; 박종선, 2016)
  - 실제로 서면인터뷰 결과 다수의 실무자들이 이원화된 평가로 이중적인 업무 부담을 느끼고 있음
- 또한 평가지표에 대한 문제점도 제기되며 수정이 요구됨
  - 기관의 유형에 따라 단기적인 성과가 나타나는 기관과 장기적인 성과가 나타나는 기관이 다르지만, 매년 평가를 실시하기 때문에 소속 책임운영기관들은 단기적인 성과에 집중할 수 밖에 없고 이러한 조직 분위기는 실무자들의 부담감을 높이고 있음
  - 자체평가의 경우 담당 부처에서 평가를 진행하고 있지만 소속 책임운영기관을 평가하는 것이므로, 관대화경향이 있으며 기존에 목표를 높게 세우지 않고 낮은 목표치를 세우는 등 평가지표에 대한 문제점이 제기되고 있음
  - 종합평가의 경우 평가 비중이 67.5%로 높지만, 기관의 특성을 반영하지 않는 평가지표에 대한 문제점이 제기되고 있음. 종합평가 평가항목 중 고객만족도 지표의 경우 고객에게 서비스를 제공하는 것이 주 업무가 아닌 기관에게는 불공정성하다는 문제점이 제기되고 있음
- 성과평가를 통한 환류제도는 미흡한 실정이며, 환류제도의 확충이 필요함
  - 행정안전부의 2019년 책임운영기관 종합평가 결과에 따르면, 성과평가에 대한 인센

티브제도는 잘 구축되어 있다고 평가함. 하지만 실무인터뷰에 따르면, 성과평가에 대한 인센티브제도는 동기부여가 되지 않으며, 공공기관의 규정에 따라 지급된다고 함

- 이하에서는 상기한 내용에 대한 문제점을 도출하고 세부적인 개선방안에 대해 논의하고자 함

## 나. 종합 검토 결과: 문제점 및 개선방안

### (1) 이원화된 평가체계에 따른 이중적인 평가업무로 인한 업무의 비효율성

- 책임운영기관의 평가체계는 자체평가(32.5%)와 종합평가(67.5%)로 이원화되어 있어, 실무자들이 이중적인 평가업무에 피로감을 호소함
  - 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제51조에 따라 종합평가를 실시하며, 「정부업무평가 기본법」 제14조에 따라 자체평가를 실시하고 있음
  - 소속 중앙행정기관 운영심의회 주관으로 수행되는 자체평가와 행정안전부 소속 운영위원회에서 주관하는 종합평가에 각각 이중적인 평가와 이에 따른 자료 요구로 인한 대응준비로 인해 실무자들의 업무 효율성이 떨어짐
- 따라서 이중적인 평가업무를 없애고 업무의 효율성을 높이기 위해서는 자체평가와 종합평가를 일원화하는 방안을 모색할 필요가 있음
  - 예를 들어, 영국의 경우 자체평가와 종합평가를 일원화하였음. 평가지표는 소속 중앙행정기관장과 책임운영기관장 간의 협의된 지표를 개발하여 실무자들의 이중적인 평가업무를 없애고 업무의 효율성을 높였음(박종선, 2016)

### (2) 관대화경향이 보이는 자체평가와 특성을 반영하지 못한 종합평가의 성과 평가지표의 부적합성

- 자체평가의 경우 「정부업무평가 기본법」 제14조에 따라 소속 중앙행정기관 운영심의회 주관으로 수행되는데, 소속기관으로 관대화경향으로 객관성과 신뢰성이 떨어짐(김신, 2006; 박희봉, 2010; 박성훈 외, 2013; 박종선, 2016)

- 또한 주로 계량지표를 사용하고 있어서, 기관의 유형에 따른 평가를 실시하고자 하는 자체평가의 본질에서 벗어남
- 종합평가의 경우 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제51조에 따라 행정안전부 소속 운영위원회 주관으로 수행하는데, 일관된 평가로 인해 현실적인 여건을 반영하지 못하고 평가지표의 부적합성이라는 문제가 제기됨
  - 예를 들어, 연구형 기관의 경우 소속된 중앙행정기관의 연구수요에 따라 연구를 진행하는 기관임. 하지만 종합평가 평가항목 중 고객만족도 지표가 있음. 고객만족도 지수에 따라 기관의 주업무가 아님에도 개선방안 등을 세우고 개선정도를 다음연도 평가에 증빙해야함
  - 의료형 기관의 경우 치료성공률, 취약계층 진료인원 확대 등 기관의 핵심성과를 위한 서비스 혁신에 대한 노력도에 관련된 평가지표를 개발하여 의료형기관의 평가에 공통적으로 적용할 수 있을 것으로 보임
- 또한 자체평가의 계량적 평가구조로 인해 계량적인 지표를 잘 설정한 기관은 우수한 평가를 받고, 비계량적으로 우수한 기관이더라도 계량적 평가지표를 잘 설정하지 못하면 미흡하다는 평가를 받는 등의 문제점이 대두됨
- 매년 평가가 실시되고 있기 때문에 책임운영기관의 특성에 따른 성과를 평가를 평가하기 보다는 모두 단기적인 성과에 치중하고 있으므로, 장기적인 성과창출에 대한 문제점이 제기되고 있음
  - 축산 또는 생물 등의 책임운영기관의 경우 신제품 개발에 10-20년 정도가 소요되지만, 단기적인 성과 창출도 해야하기 때문에 업무 가중 등으로 비효율적임
  - 또한 매년 평가 결과를 바탕으로 다음연도까지 개선여부를 제시해야 하기 때문에 장기적인 안목에서 기관을 운영하기가 어려움
  - 평가결과가 매년 5월경에 발표되기 때문에 실질적으로 다음연도 기관 운영의 계획 수립에 반영하기 어려우며, 업무가 가중된다는 문제점이 있음(이남국, 2006; 박성훈 외, 2013; 이광훈·박상철, 2014; 박종선, 2016)
- 따라서 책임운영기관 평가를 매년 진행하기보다는 2년에 한번씩 진행하는 등의 방안을 강구할 필요가 있으며, 기관별로 세분화된 지표 개발을 위해서 각 유형별 평가를 할 수 있도록 예산 확보를 종합할 필요가 있음

### (3) 성과평가 결과의 활용 및 결과에 따른 환류제도의 미흡함(동기부여 제고 부족)

- 자체평가의 경우 좋은 평가를 받기 위해 목표치를 낮추거나 모호하게 설정하는 경향이 있음 (박희봉, 2010). 또한 종합평가의 경우 일부 기관의 특성을 반영하지 못하기 때문에 평가결과를 실질적인 업무에 활용하기 어려움
- 평가결과에 대한 환류제도 중 인센티브에 대한 제도는 구축되어 있으나, 조직구성원들의 동기를 부여하기에는 미흡함
  - 책임운영기관의 평가결과에 따른 인센티브 등의 인사관리가 일반행정기관과 차별성이 부족하여 조직구성원들의 동기부여를 향상시킬 유인이 미흡함(이남국, 2006)
  - 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」 제52조에 따라 기관장은 조직 구성원에게 인센티브를 부여할 수 있지만, 실상 책임운영기관 구조에서 소속 중앙행정기관의 권한이 크기 때문에 자율성을 가지기 어려움
- 고성과자에 대한 환류제도는 제도상으로 구축되어 있지만, 저성과자에 대한 환류제도는 미비함
  - 행정안전부의 2019년 책임운영기관 평가결과에 따르면, 인센티브 제도는 구축이 되어있지만, 저성과자에 대한 교육 등 환류제도는 미비한 것으로 나타남
- 따라서 책임운영기관의 환류제도에 대한 자율성을 보장하고, 저성과자를 위한 방안을 강구할 필요가 있음
  - 영국의 경우 책임운영기관 구성원들의 사기를 진작하기 위해서 기관장의 직원 연봉협상권에 대한 권한을 확대하고 있음

## □ 참고문헌

### 1. 국내문헌

- 국회예산정책처. (2019). 「2018회계연도 결산 총괄분석(I)」. 서울: 국회예산정책처
- 김근세. (2000). 「책임운영기관 제도에 관한 비교분석」. 서울: 집문당.
- 김근세. (2010). 한국 책임운영기관의 성격과 범위: 변화관리를 중심으로. 「한국조직학회보」, 7(1): 1-37.
- 김신. (2006). 책임운영기관 평가제도 개선방향. 한국조직학회보, 3(2): 137-151.
- 김윤권. (2012). 「정부 조직관리의 자율성과 책임성에 관한 연구: 정부기관법인화·특별지방행정기관·책임 운영기관을 중심」. 기본연구과제, 2012, 1-600.
- 문명재·이명진. (2010). 책임운영기관의 조직·인사 자율성과 제도적 개선 방향. 「한국조직학회보」, 7(1): 39-63.
- 박석희. (2015). 책임운영기관의 조직특성과 성과 분석: 일반 부속기관과의 비교 「한국조직학회보」, 12(3): 1-30
- 박종선. (2016). 우리나라 책임운영기관의 제도적 개선방안에 관한 연구. 「한국정책학회 하계학술발표논문집」, 2016(1), 349-366.
- 박천오·김근세·박희봉·안형기. (2002). 「책임운영기관 성과평가 및 선정기준에 관한 조사 연구」. 행정자치부 정책연구보고서 2002-10.
- 박희봉. (2007). 책임운영기관 관리운영 개선 방향. 「한국행정학회 학술발표논문집」, 233-253.
- 윤종설·박종선. (2015). 「우리나라와 해외의 책임운영기관제도 비교 연구」. 기본연구과제, 2015, 1-197.
- 이경호·김근세. (2005). 한국 책임운영기관의 조직특성과 성과: 조직구성원의 인식을 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 15(2): 127-163.
- 이경호·김정욱. (2012). 지방자치단체 책임운영기관 제도의 성과와 과제: 서울특별시 사례와 진단·평가를 중심으로. 「지방행정연구」, 26(1): 223-248.
- 이경호·박현신. (2016). 정부조직 관리의 자율성과 제약에 관한 연구: 책임운영기관 제도를 중심으로. 「행정논총」, 54(1): 31-69.
- 이광훈. (2014). 해외사례를 통해 본 책임운영기관평가제도. 기본연구과제, 2014, 1-172..
- 이남국. (2006). 우리나라 책임운영기관 평가제도 및 운영의 개선에 관한 연구. 한국거버넌스학회보, 13(3), 79-112.
- 이명석(2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 305-321.
- 행정안전부(2012). 「책임운영기관 기관장 직무가이드」. 서울: 행정안전부
- 행정안전부(2017). 「책임운영기관 관계 법령집」. 서울: 행정안전부

행정자치부(2015). 「책임운영기관 발전을 위한 설치·해제기준 개선방안」. 행정자치부  
행정안전부(2019). 「2019년도 책임운영기관 종합평가」. 행정안전부

## 2. 국외문헌

- Aucoin, P., & Peter, A. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), 3-19.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., & Smullen, A. (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Springer.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Wellington: State Services Commission and the Treasury.
- Talbot, C., Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Reilly, A., & Smullen, A. (2000, August). The idea of Agency. *In American Political Studies Association Conference*, Washington, DC.

